

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-392/2016

ACTOR: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: DAVID CETINA
MENCHI

Ciudad de México, a dos de noviembre de dos mil dieciséis.

S E N T E N C I A:

Que recae al juicio de revisión constitucional electoral, promovido por Movimiento Ciudadano, a fin de impugnar la sentencia dictada el doce de octubre del año en curso, por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/11/2016, por la que confirmo el acuerdo IEEM/CG/84/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante el cual se creó la “Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el extranjero”, y

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. El treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México "Gaceta del

Gobierno", el Decreto número 85, emitido por la H. "LIX" Legislatura Local, a través de cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México, de las que se destaca la realizada al artículo 10 párrafo segundo, relativo a la inclusión de la emisión del voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero, mismo que al efecto señala:

"Artículo 10. El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el listado nominal correspondiente, cuenten con la credencial para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.

Los mexiquenses que radiquen en el extranjero, podrán emitir su voto en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual, el Instituto Electoral del Estado de México, proveerá lo conducente, en atención al artículo 356 de esa misma Ley."

b. El siete de septiembre siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, celebró sesión solemne por la cual se inició formalmente al Proceso Electoral Ordinario 2016-2017, para la elección del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México.

c. El veintidós de septiembre del año en curso, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, celebró sesión ordinaria en la que aprobó el acuerdo IEEM/CG/84/2016, denominado "*Por el que se crea la Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero.*"

d. En desacuerdo con el acuerdo que antecede, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, el representante propietario del partido Movimiento Ciudadano, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, promovió Recurso de Apelación.

Dicho escrito fue radicado ante el Tribunal Electoral del Estado de México con el número de expediente RA/11/2016.

e. El doce de octubre del año en curso, el Tribunal Electoral del Estado de México dictó sentencia en el referido recurso de apelación, mediante la cual determinó lo siguiente:

ÚNICO. Se **CONFIRMA** el acuerdo número **IEEM/CG/84/2016**, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el cual se creó la "Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero".

II. Juicio de revisión constitucional electoral. A fin de combatir la resolución que antecede, Movimiento Ciudadano promovió el juicio de revisión constitucional electoral que ahora nos ocupa.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Turno. Por acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en los artículos 19 y 92, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda y cerró la instrucción del asunto, quedando los autos en estado de resolución, y

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio de revisión constitucional electoral, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, párrafo 1, y 87, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el partido Movimiento Ciudadano, a fin de controvertir la sentencia de doce de octubre de este año, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, mediante la cual confirmó el acuerdo IEEM/CG/84/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se creó la “Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el extranjero”,

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad.

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 86, párrafo 1 y 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

1. Forma. Se encuentra satisfecho el requisito, pues la demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del enjuiciante, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. El juicio fue promovido oportunamente, toda vez que la sentencia combatida fue notificada al partido actor el trece de octubre de dos mil dieciséis, según consta en autos; por tanto, el plazo para promover el medio de impugnación transcurrió del catorce al diecisiete siguiente.

En consecuencia, si el escrito de demanda se presentó ante la autoridad responsable el diecisiete de octubre del año en curso, es evidente que ello ocurrió dentro del plazo legal de cuatro días establecido al efecto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación. De conformidad con lo establecido en el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral únicamente puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

En este orden de ideas, es evidente que en el caso se colma el presupuesto procesal de referencia, pues el presente medio de

impugnación fue promovido por el partido político que presentó el recurso de apelación con el cual inició la cadena impugnativa de la cual forma parte este medio de impugnación.

Además, es importante señalar que sobre este tema se concentra, precisamente, la *litis* del presente medio de impugnación, por lo que, para evitar incurrir en el vicio de petición de principio, se deberá tener por satisfecho.

4. Personería. En conformidad con el estudio de legitimación que antecede, se deberá tener por acreditada la personería de Cesar Severiano González Martínez, en su carácter de representante propietario del partido Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, quien cuenta con personería suficiente para promover el presente medio de impugnación al ser quien planteó el recurso de apelación al que recayó la resolución controvertida y así tenerla reconocida cuando presentó la demanda del presente juicio constitucional.

5. Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho, en razón de que el partido actor fue parte en la resolución ahora impugnada.

Por lo cual, al disentir de la resolución recaída en el recurso de apelación RA/11/2016, solicita la intervención de este órgano jurisdiccional para obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar la sentencia reclamada que le fue adversa a sus intereses.

Por tanto, es evidente que Movimiento Ciudadano, cuenta con interés jurídico para controvertir la resolución reclamada, pues al afirmar que le causa una afectación a sus intereses, el juicio de revisión constitucional

electoral es el medio de impugnación apto e idóneo para lograr en su caso, la revocación o modificación de la resolución combatida y la reparación de sus derechos que estima vulnerados.

6. Definitividad y firmeza. El requisito previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se satisface en la especie, porque contra la sentencia controvertida no está previsto algún medio de impugnación en la legislación local, ni existe disposición o principio jurídico del cual se desprenda la facultad de alguna autoridad del Estado de México para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar la resolución impugnada.

7. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple el requisito exigido en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General aplicable, habida cuenta que, en su escrito de demanda, el partido político aduce que la sentencia impugnada contraviene, entre otros, los artículos 1, 34, 35, fracción I, 36, fracción III y 41, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y asimismo, expone agravios tendentes a demostrar la violación de esos preceptos constitucionales.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia identificada con la clave 02/97, visible en las páginas 408 y 409 de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I Jurisprudencia, cuyo título refiere "**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE**

PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA."

8. Violación determinante. En el caso, se cumple el requisito previsto por los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de la materia, relativo a que la violación reclamada sea determinante, pues en el caso, resulta determinante, en virtud de que el voto de mexiquenses residentes en el extranjero no se encuentra contemplado en la Constitución Local ni en ningún otro ordenamiento jurídico.

Determinación que, considera la parte enjuiciante, debe ser revocada, en atención a las violaciones constitucionales y legales que, en su concepto, se encuentran precisadas en el cuerpo de su demanda de juicio constitucional.

Como se observa, en el caso que se examina, los argumentos de la parte actora que pretenden poner en evidencia que el tribunal electoral responsable indebidamente emitió la resolución que ahora impugna, ya que, en su concepto, vulnera la normativa electoral constitucional y legal que invoca.

Bajo esas condiciones, se considera evidente que las violaciones aducidas colman la cualidad de ser "determinantes", en tanto que, de quedar demostradas, podrían generar que esta Sala Superior como última decisión, revoque la decisión del tribunal local vinculada con la confirmación de la emisión del acuerdo IEEM/CG/84/2016, denominado

“Por el que se crea la Comisión Especial para el voto de Mexiquenses que radiquen en el extranjero”

En vista de lo explicado, se tiene por cumplido el requisito establecido en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. Reparación material y jurídicamente posible. Con relación a los requisitos previstos en los incisos d) y e) del párrafo 1 del artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es de señalarse que la reparación de los agravios aducidos por el partido actor son material y jurídicamente posibles.

En razón de que se encuentran satisfechos los requisitos para la procedencia del presente juicio de revisión constitucional electoral y al no actualizarse alguna causal de improcedencia o sobreseimiento previstas en los artículos 9, párrafo 3, 10 y 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

TERCERO. Consideraciones previas

a. Pretensión, causa de pedir y materia de la controversia

El análisis integral de la demanda permite establecer que la **pretensión** del actor consiste en que se revoque la sentencia impugnada y, a su vez, se ordene al tribunal electoral responsable revocar el acuerdo IEEM/CG/84/2016, *“Por el que se crea la Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero”*.

La **causa de pedir** la sustenta el partido político enjuiciante en que el tribunal electoral responsable interpretó erróneamente el artículo 10 del

Código Electoral del Estado de México, dado que en la Constitución local no se contempla el ejercicio del derecho de voto de los mexiquenses residentes en el extranjero, siendo que ese derecho sólo se podrá ejercer, siempre y cuando así lo determine la Constitución de la entidad federativa, tal como se establece en el artículo 329, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹.

Además, alega el partido político actor que de la interpretación de los artículos 21, 23, 25, 28, 29 y 30 de la Constitución local, en relación con lo previsto en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al no tener la calidad de ciudadanos aquellos mexiquenses que residan en el extranjero, no tienen derecho al voto.

De esta forma, la **controversia** en el medio de impugnación, se centra en establecer si es suficiente o no que el derecho de voto de los mexiquenses en el extranjero se encuentre previsto en el artículo 10 del Código Electoral del Estado de México, a pesar de que en el artículo 329, párrafo 1, de la LGIPE, se establece que se podrá ejercer, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados.

Además, si le asiste o no la razón al actor sobre la interpretación que propone en relación con el derecho del voto de los mexiquenses que residan en el extranjero, a fin de emitir la determinación que en Derecho proceda.

b. Método de estudio

¹ En adelante LGIPE.

Por razón de método, se procederá al estudio de fondo de los motivos de disenso planteados por el partido político actor en forma conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí.

Método de estudio que no causa detrimento a los derechos de los demandantes, atento al criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia clave 04/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

CUARTO. Estudio de fondo

i) Resumen de agravios

El partido político actor plantea como motivos de disenso, en lo sustancial, lo siguiente:

En la Constitución local no se contempla el ejercicio del derecho de voto de los mexiquenses residentes en el extranjero, siendo que ese derecho sólo se podrá ejercer, siempre y cuando así lo determine la Constitución de la entidad federativa, tal como se establece en el artículo 329, párrafo 1, de la LGIPE.

Por lo anterior, considera que el Tribunal local minimizó el hecho de que el derecho al voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero, no se encuentre contemplado en la Constitución local y que ese derecho sólo se encuentra previsto en el artículo 10 del Código Electoral local, el cual fue interpretado de manera errónea por el tribunal responsable.

Además, argumenta el partido político actor que de conformidad con lo previsto en los artículos 21, 23, 25, 28, 29 y 30 de la Constitución local, en relación con lo previsto en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica

Municipal del Estado de México, al no tener la calidad de ciudadanos aquellos mexiquenses que residan en el extranjero, no tienen derecho al voto.

En razón de lo anterior, es que el partido político actor estima que, en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, no se encuentre contemplado el voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero.

ii) Consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de México

La sentencia controvertida se sustenta, en lo sustancial, en las consideraciones siguientes:

Se precisó que el partido actor adujo como motivo de disenso que la creación de la Comisión Especial para el voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero, se hizo sin que existiera fundamento legal, ya que, a su decir, no se cumplió con lo establecido en el artículo 329, párrafo 1, de la LGIPE, pues en la Constitución Local no existe fundamento para la emisión del voto de los mexiquenses en el extranjero.

Al respecto, una vez precisado el marco jurídico atinente, el tribunal responsable coligió que:

- La Constitución incluye dentro del catálogo de derechos humanos de los ciudadanos de la República el derecho de votar, y agrega las características que deben tener las elecciones, las cuales deberán ser libres, auténticas y periódicas.
- Del artículo 36, fracción III, de la Constitución Federal, se advierte que el constituyente estableció que, la reglamentación específica necesaria para ejercer el derecho y el cumplimiento de la obligación

de votar se instrumentará a través de una legislación, que, en el caso, el ordenamiento especializado en materia electoral lo constituye la LGIPE.

- En el Libro Sexto de la LGIPE se estableció el derecho a votar de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, como un derecho fundamental a su favor.
- En dicho libro, se encuentra descrito el procedimiento a través del cual, los ciudadanos mexicanos que residen fuera de territorio nacional, pueden hacer uso de dicho derecho.

Por lo que al caso interesa, el tribunal responsable destacó lo dispuesto en el artículo 329, párrafo 1, de la LGIPE, en el sentido de que: *“Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre **que así lo determinen las Constituciones de los Estados** o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”*.

Conforme con lo anterior, el tribunal responsable determinó que resultaba **INFUNDADO** el agravio esgrimido por el partido político recurrente, básicamente, en razón de lo siguiente:

- En el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional, se establece la obligación que tienen todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- Teniendo en cuenta que el derecho del **voto activo**, previsto en el artículo 35, fracción I, de la propia Constitución, es un derecho humano o fundamental, para su interpretación le resulta aplicable el principio de progresividad.
- La Constitución Particular señala en el artículo 28, que son ciudadanos del Estado, los habitantes de mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere esta constitución; en tanto que, el diverso artículo 29, fracción II, otorga el derecho al voto de los ciudadanos mexiquenses.

Con base en lo anterior el Tribunal responsable sostuvo que, si bien es cierto, como lo señala el partido actor, en la Constitución local no se contempla de forma expresa el derecho en favor de los mexiquenses radicados en el extranjero para emitir su voto en las elecciones de gobernador, también lo es que, el artículo 10, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de México, sí establece tal derecho, en los términos siguientes:

***“Artículo 10.** El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el listado nominal correspondiente, cuenten con la credencial para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.*

Los mexiquenses que radiquen en el extranjero, podrán emitir su voto en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual, el Instituto Electoral del Estado de México, proveerá lo conducente, en atención al artículo 356 de esa misma Ley”.

Así, el tribunal responsable arribó a la conclusión en el sentido de que, contrario a lo señalado por Movimiento Ciudadano, sí existe fundamento legal para que los ciudadanos mexiquenses radicados en el extranjero emitan su voto, puesto que, en el artículo 10, párrafo segundo, del Código

Electoral del Estado de México se prevé tal derecho, máxime que el artículo 29, fracción II, de la Constitución local, establece en favor de los ciudadanos mexiquenses el derecho al voto, sin hacer distinción o limitación alguna.

En este contexto, el tribunal responsable determinó **confirmar** el acuerdo **IEEM/CG/84/2016**, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se creó la Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero.

iii) Consideraciones de esta Sala Superior

A juicio de este órgano jurisdiccional los motivos de disenso son **infundados**.

Ello, porque teniendo en cuenta el principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1° Constitucional, entre los que se encuentra el derecho a votar en las elecciones populares, el tribunal responsable interpretó correctamente lo dispuesto en el artículo 10 del Código Electoral del Estado de México en el sentido de que sí existe fundamento legal para que los ciudadanos mexiquenses radicados en el extranjero emitan su voto, aunado a que la Constitución local establece en el artículo 28, que son ciudadanos del Estado, los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución federal y, que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere la propia Constitución local, en tanto que, el diverso artículo 29, fracción II, de la misma otorga el derecho al voto de los ciudadanos mexiquenses, sin hacer distinción o limitación alguna.

Además, el enjuiciante parte de la premisa falsa en el sentido de que en términos de lo dispuesto en los artículos 21, 23, 25, 28, 29 y 30 de la Constitución local, en relación con lo previsto en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al no tener la calidad de ciudadanos aquellos mexiquenses que residan en el extranjero, no tienen derecho al voto.

A fin de explicitar lo anterior, cabe formular las consideraciones siguientes:

Esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente que a partir del modelo de control de constitucionalidad y de convencionalidad derivado de la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de junio de dos mil once, y conforme al criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, se ha reconocido en el sistema jurídico nacional el principio de que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con lo previsto en la propia Constitución federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas, para la protección más amplia a su esfera de derechos.

A partir de ello, todas las autoridades, sin excepción y en cualquier orden de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, tienen el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, este Tribunal tiene el deber constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos, en especial los de carácter político y político-electoral, de conformidad con los referidos principios.

Uno de los derechos humanos de mayor relevancia en las democracias representativas, como es el caso de nuestro país, lo constituye el derecho político-electoral de votar en las elecciones populares, consagrado en el artículo 35, fracción I, de la Constitución federal.

El derecho de referencia también se encuentra contemplado, en los artículos 23, párrafo 1, inciso b), del Pacto de San José y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ordenamientos que, de acuerdo con el artículo 133 de la propia Constitución federal, son Ley Suprema de toda la Unión y constituyen un mandato a todo aquel órgano que tiene competencia para resolver las controversias que se planteen sobre el derecho humano de carácter político-electoral de votar en las elecciones populares.

Por lo que hace al principio de progresividad referido, el Estado y todas sus autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligados a adoptar las medidas progresivas necesarias para garantizar el más amplio ejercicio posible de los derechos humanos de las y los ciudadanos, sin que sea admisible la adopción de medidas regresivas que limiten el ejercicio de derechos anteriormente reconocidos.

El principio de progresividad parte del reconocimiento de que, desde el surgimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, los derechos humanos han ido evolucionando, con una tendencia manifiesta hacia su más amplia protección.

Así, diversos pactos internacionales de derechos humanos tienen normas que explicitan el principio de progresividad. En este sentido, los artículos 29, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 52 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señalan que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos estados.

De esta forma, el principio de progresividad lleva a aplicar siempre la disposición, instrumento o interpretación que en mejor forma garantice el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Además, los derechos humanos, para su aplicación e interpretación, deben ser desarrollados progresivamente a fin de extender su ámbito de protección. En este sentido, el Estado debe generar y garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio, y cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos debe declararse inconstitucional.

Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 28/2015, sustentada por esta Sala Superior cuyo rubro y texto son los siguientes:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.—De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos,

que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Por tanto, atendiendo al principio de progresividad, toda autoridad tiene el deber de garantizar que las personas no sufran conculcaciones o limitaciones injustificadas en sus derechos o para el ejercicio de los mismos, lo cual implica, entre otras medidas, la de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, entre las que se encuentra el derecho político-electoral de votar en las elecciones populares, favoreciendo en todo tiempo a las personas, para la protección más amplia a su esfera de derechos.

En el caso, el artículo 329, párrafo 1, de LGIPE, establece que: *“Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados** o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”*.

Sin embargo, en la Constitución Política del Estado de México, no se encuentra previsto expresamente el derecho de voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero, pero sí se encuentra plenamente reconocido en el artículo 10 del Código Electoral local, en los términos siguientes:

*“**Artículo 10.** El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el listado nominal correspondiente, cuenten con la credencial*

para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.

Los mexiquenses que radiquen en el extranjero, podrán emitir su voto en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual, el Instituto Electoral del Estado de México, proveerá lo conducente, en atención al artículo 356 de esa misma Ley”.

Ante esa situación, esta Sala Superior considera, tal como lo determinó el tribunal responsable, que a pesar de la falta de previsión expresa en la Constitución local del derecho de voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero, es suficiente que se encuentre plenamente reconocido en el precepto transcrito para garantizar su ejercicio.

Lo anterior, si se tiene presente que el derecho del **voto activo**, previsto en el artículo 35, fracción I, de la Constitución federal, es un derecho humano o fundamental, por lo que, para la interpretación y correlativa aplicación del derecho de voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero, debe preferirse aquella que garantice el pleno ejercicio de ese derecho.

En ese sentido y atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el tercer párrafo del artículo 1º Constitucional, este órgano jurisdiccional estima que, contrariamente a lo aducido por el partido político actor, el tribunal responsable interpretó correctamente lo dispuesto en el artículo 10 del Código Electoral del Estado de México, en el sentido de que constituye el fundamento legal para que los ciudadanos mexiquenses radicados en el extranjero emitan su voto, aunado a que la Constitución local establece en el artículo 28, que son ciudadanos del Estado, los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución federal y, que además reúnan la condición de **mexiquenses** o **vecinos** a que se refiere la propia

Constitución local, en tanto que, el diverso artículo 29, fracción II, de la misma otorga el derecho al voto de los ciudadanos mexiquenses, sin hacer distinción ni imponer limitación alguna.

Ello, porque como ya se dijo, atendiendo al principio de progresividad, toda autoridad tiene el deber de garantizar que las personas no sufran conculcaciones o limitaciones injustificadas en sus derechos o para el ejercicio de los mismos, lo cual implica, entre otras medidas, la de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, entre las que se encuentra el derecho político-electoral del voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero, favoreciendo en todo tiempo su protección más amplia; demás, de que su interpretación y aplicación deben ser desarrolladas progresivamente a fin de extender su ámbito de protección y garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio, debiéndose superar, a su vez, cualquier acción u omisión de carácter regresivo por lo que se pretenda disminuir, menoscabar o anular injustificadamente el ejercicio de ese derecho.

En ese sentido, aún y cuando el derecho de voto de los mexiquenses en el extranjero, no se encuentra expresamente previsto en la Constitución local, como lo establece el artículo 329, párrafo 1, de la LGIPE, al encontrarse establecido en el artículo 10 del Código electoral de la entidad, atendiendo al principio de progresividad, tanto la autoridad administrativa electoral local como el tribunal responsable tenían la obligación de proteger y garantizar el pleno ejercicio de ese derecho para elegir al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Estimar adecuado el argumento señalado por el partido político actor, relativo a que, al no estar previsto el derecho en estudio en la

Constitución local, conforme lo dispone el párrafo 1 del artículo 329 de la LEGIPE; contravendría el principio de progresividad contenido en el artículo 1º, párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, haría nugatorio el derecho de los mexiquenses radicados fuera de territorio nacional, para ejercer su voto, puesto que se estaría ante una regresividad de los derechos humanos, lo cual resulta insostenible.

Por las consideraciones anteriores es que no asiste razón al partido político recurrente sobre la incorrecta interpretación de lo dispuesto en el artículo 10 del Código Electoral del Estado de México.

No se opone a la anterior conclusión lo expuesto por el partido político actor, en el sentido de que de conformidad con lo previsto en los artículos 21, 23, 25, 28, 29 y 30 de la Constitución local, en relación con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al no tener la calidad de ciudadanos aquellos mexiquenses que radiquen en el extranjero, no tienen derecho al voto.

Ello, porque el partido político actor parte de la premisa falsa en el sentido de que tienen suspendidos los derechos y prerrogativas de ciudadanos del Estado, los que pierdan la condición de vecinos, situación en la que, según el partido actor, se encuentran los mexiquenses que radiquen en el extranjero y, por ende, a su juicio no tienen derecho al voto.

Los artículos 21, 23, 25, 28, 29 y 30 de la Constitución local, establecen lo siguiente:

Artículo 21.- Son habitantes del Estado las personas que residan en él temporal o permanentemente.

Artículo 22.- Los habitantes del Estado, se considerarán como mexiquenses, vecinos o transeúntes.

Artículo 23.- Son mexiquenses:

I. Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y

III. Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado.

Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente.

Artículo 25.- Son vecinos del Estado:

I. Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y

II. Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.

Artículo 28.- Son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere esta Constitución.

Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I. Inscribirse en los registros electorales;

II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;

III. Solicitar el registro de candidatos independientes ante la autoridad electoral cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable en la materia;

SUP-JRC-392/2016

IV. Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;

V. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y sus municipios;

VI. Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen tanto la Constitución como las leyes;

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia estatal, las que se sujetarán a lo siguiente:

1°. Serán convocadas por la Legislatura, a petición de:

a) El Gobernador del Estado;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura, o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad con corte a la fecha que se haga la petición, debiéndose atender los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de la Legislatura.

2°. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores con corte a la fecha que se haga la consulta, en el respectivo ámbito, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo locales y para las autoridades estatales competentes;

3°. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del Estado; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Federal; los principios consagrados en el artículo 3 de esta Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado y, la seguridad estatal. La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado resolverá, previo a la convocatoria que realice la Legislatura, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4°. El Instituto Electoral del Estado de México tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1° de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5°. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local;

6°. Las resoluciones del Instituto Electoral del Estado de México podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en el artículo 13 de esta Constitución.

7°. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

X. Acceder a la gestión pública de forma alternativa más no limitativa, a través del uso de medios electrónicos.

Artículo 30.- Tienen suspendidos los derechos y prerrogativas de ciudadanos del Estado:

I. Los que estén sujetos a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad, a contar desde la fecha del auto de vinculación a proceso hasta que cause ejecutoria la sentencia que los absuelva o se extinga la pena.

II. Los que sean declarados incapaces por resolución judicial;

III. Los prófugos de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;

IV. Los que pierdan la condición de vecinos; y

V. Los que incumplan injustificadamente cualquiera de las obligaciones de ciudadano, señaladas en la Constitución Federal. Esta suspensión durará un año.

La Ley determinará los casos en que se suspenden los derechos de ciudadano y la forma de su rehabilitación.

De la normativa transcrita, en lo que al caso interesa, se advierte que:

- Los habitantes del Estado, se considerarán como **mexiquenses**, **vecinos** o transeúntes.
- **Son mexiquenses:** I. Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y III. Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años

de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado. Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente.

- **Son vecinos del Estado:** I. Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y II. Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.
- **Son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere esta Constitución.**
- **Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado: Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado.**
- **Tienen suspendidos los derechos y prerrogativas de ciudadanos del Estado los que pierdan la condición de vecinos.**

Por su parte, los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establecen lo siguiente:

Artículo 13.- Son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

Artículo 14.- Los habitantes del municipio adquieren la categoría de **vecinos** por:

I. **Tener residencia efectiva** en el territorio del municipio por un período **no menor de seis meses**.

II. Manifiestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad. **La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal** o renuncia expresa. La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.

De las disposiciones transcritas, en lo que al caso interesa, se advierte que:

- Son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.
- Los habitantes del municipio adquieren la categoría de **vecinos** por: I. **Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un período no menor de seis meses**; y; II. Manifiestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad. **La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa**

Ahora bien, de la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 21, 23, 25, 28, 29 y 30 de la Constitución local, en relación con lo previsto en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se estima que:

Son **ciudadanos** del Estado de México los habitantes del mismo² que reúnan la condición de **mexiquenses** o **vecinos**, quienes tienen la prerrogativa de votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular de la Entidad.

² Que tengan esa calidad conforme con la Constitución federal

SUP-JRC-392/2016

Son **mexiquenses**: I. Los nacidos dentro del Estado, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y III. Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado. Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente.

Son **vecinos** del Estado: I. Los habitantes que tengan cuando menos **seis meses de residencia fija** en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y II. Los que antes del tiempo señalado **manifiesten** a la autoridad municipal **su deseo de adquirir la vecindad** y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.

Tienen suspendidos los derechos y prerrogativas de ciudadanos del Estado los que pierdan la condición de **vecinos**. La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa.

De lo anterior, se arriba a la conclusión en el sentido de que son **ciudadanos** del Estado de México, los **mexiquenses** y los **vecinos**, a quienes se les confiere la prerrogativa de votar en las elecciones populares

Sin que exista disposición alguna que establezca la suspensión de los derechos y prerrogativas de ciudadanos del Estado, el hecho de que los **mexiquenses** radiquen en el extranjero, por lo que conservan la prerrogativa ciudadana de votar en la elección de Gobernador de la

entidad federativa, siendo que la calidad de **mexiquense** nunca se pierde.

De ahí que, el partido político actor parte de la premisa falsa en el sentido de que tienen suspendidos de los derechos y prerrogativas de ciudadanos, los que pierdan la condición de vecinos, situación en la que, según el partido actor, se encuentran los **mexiquenses** que radiquen en el extranjero y, por ende, a su juicio no tienen derecho al voto.

Lo que la normativa de referencia realmente establece, es que tienen suspendidos los derechos y prerrogativas de ciudadanos del Estado los que pierdan la condición de **vecinos**, en tanto que la categoría de **vecino** se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa, cuestión distinta a la condición de **mexiquense**.

En virtud de lo anterior, queda evidenciado que, por regla general, tanto los **mexiquenses** como los **vecinos**, aun cuando radiquen en el extranjero, en manera alguna tienen suspendidos los derechos y prerrogativas de ciudadanos del Estado, y, por ende, conservan su prerrogativa ciudadana del voto activo; siendo que, por excepción la calidad de vecino se pierde, entre otras causas, por ausencia de más de seis meses del territorio municipal, pero esa situación está sujeta a prueba y no puede considerarse de manera apriorística, para interpretar de manera general y absoluta, como lo pretende el partido político actor, que por esa razón no está previsto expresamente en la Constitución local, el derecho de voto de los mexiquenses que radican en el extranjero.

Por lo anterior, es que no le asiste razón al partido político actor, cuando alega que al no tener la calidad de ciudadanos aquellos mexiquenses que residan en el extranjero, no tienen derecho al voto.

En consecuencia, ante lo infundado de los motivos de disenso planteados por el partido político actor, lo procedente es confirmar, en la materia de impugnación, la sentencia controvertida.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se confirma, en la materia de impugnación, la sentencia de doce de octubre de dos mil dieciséis, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación identificado con el número de expediente RA/11/2016.

NOTIFÍQUESE: como corresponda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ