



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO (Y
PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-325/2023

PARTE ACTORA: ÓSCAR
HERNÁNDEZ SANTIBÁÑEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MORELOS

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIA: ADRIANA FERNÁNDEZ
MARTÍNEZ

COLABORÓ: ÁNGEL ALEJANDRO
SANDOVAL LÓPEZ

Ciudad de México, a treinta de noviembre de dos mil veintitrés¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos al resolver el diverso **TEEM/JDC/64/2023-1**, conforme a lo siguiente.

G L O S A R I O

Actor o parte actora	Óscar Hernández Santibáñez
Acuerdo 252	Acuerdo IMPEPAC/CEE/252/2023, que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana que emana de las Comisiones Ejecutivas Permanentes de Grupos Vulnerables y Asuntos Jurídicos, mediante el cual se da respuesta el escrito recibido el veintiocho de julio de dos mil veintitrés, firmado por el C. Óscar Hernández Santibáñez, relativo a las acciones afirmativas de los residentes en el extranjero

¹ En adelante las fechas se entenderán referidas a dos mil veintitrés, salvo precisión expresa de otro.

Autoridad responsable, responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Morelos
Código Electoral local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
Instituto local	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
Juicio de la ciudadanía local	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del Ciudadano (previsto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos)
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A N T E C E D E N T E S

1. Solicitud. El veintiocho de julio, el actor presentó ante el Instituto local, un escrito por el cual, en esencia, solicitó la implementación de acciones afirmativas para personas mexicanas en el extranjero para la elección de diputaciones locales en el Estado de Morelos.

2. Acuerdo 252. El seis de septiembre posterior, el Consejo Estatal Electoral del Instituto local emitió el Acuerdo 252, por el que se dio respuesta al escrito presentado por el actor, en el sentido de que dicha autoridad administrativa electoral no contaba con atribuciones para incorporar nuevas acciones afirmativas, en razón de que el legislador local reservó como su facultad exclusiva lo concerniente a la emisión de las leyes, reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 179 Bis del Código Electoral local.



3. Juicio local. Inconforme con lo anterior, el veintidós de septiembre el actor presentó juicio de la ciudadanía local, el cual se radicó con la clave de expediente TEEM/JDC/64/2023-1, del índice de la autoridad responsable.

4. Acto impugnado. El uno de noviembre pasado, el Tribunal local dictó sentencia en el expediente TEEM/JDC/64/2023-1, en el sentido de **confirmar** el Acuerdo 252.

5. Juicio de la ciudadanía. A fin de impugnar la referida sentencia, el tres de noviembre el actor presentó directamente ante esta Sala Regional demanda de Juicio de la ciudadanía.

6. Trámite del medio de impugnación. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional acordó la integración del expediente **SCM-JDC-325/2023**, turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza y requerir a la autoridad responsable a fin de que realizara el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.

En su oportunidad, se radicó la demanda, admitió a trámite y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado instructor cerró la instrucción.

R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este medio de impugnación que promueve un ciudadano, quien se ostenta como originario del Estado de Morelos y residente en el extranjero, para controvertir la resolución emitida por el Tribunal local que, a su vez, confirmó el Acuerdo 252 del Instituto local, por el que se dio respuesta a la solicitud del actor de implementar acciones afirmativas para personas mexicanas en el extranjero para la elección de diputaciones locales en el Estado de Morelos,

supuesto normativo que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional, al tener lugar en una entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución Federal: Artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos, 166, fracción III, inciso c) y 176 fracción IV.

Ley de Medios: Artículos, 79, párrafo primero; 80, párrafo primero, inciso b), y 83 párrafo primero, inciso b), fracción I.

Acuerdo INE/CG130/2023.² Aprobado por el Consejo General del INE, en el cual establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas.

SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad.

Esta Sala Regional considera que el Juicio de la ciudadanía reúne los requisitos establecidos en los artículos 7, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso b) y 81 de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente.

a. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella se asienta la firma autógrafa de la parte actora, quien identifica el acto reclamado, así como los hechos y agravios en los que funda su pretensión.

b. Oportunidad. Se colma este requisito, toda vez que la resolución impugnada se notificó por correo electrónico al actor

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de marzo de dos mil veintitrés.



el uno de noviembre³, por lo que, si la demanda se presentó el tres siguiente, ello se hizo de manera oportuna, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

c. Legitimación e interés jurídico. El actor cuenta con legitimación e interés jurídico para promover este medio de impugnación, al ser un ciudadano que se ostenta como originario del Estado de Morelos y residente en el extranjero, a fin de controvertir la resolución que, a su vez, confirmó el Acuerdo 252 por el cual el Instituto local no atendió favorablemente la solicitud de implementar acciones afirmativas para personas mexicanas en el extranjero para la elección de diputaciones locales en el Estado de Morelos; situación que alega le genera perjuicio al afirmar ser residente en el extranjero.

d. Definitividad. El acto es definitivo ya que no existe algún medio de defensa que deba agotarse antes de acudir ante esta instancia federal.

Así, al estar cumplidos los requisitos de procedencia del medio de impugnación en estudio y toda vez que esta Sala Regional no advierte de oficio la actualización de alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento previstas en la Ley de Medios, lo conducente es estudiar la controversia planteada en el Juicio de la Ciudadanía.

TERCERA. Contexto de la impugnación.

3.1. Acuerdo 252 del Instituto local.

El seis de septiembre pasado, al dar respuesta al escrito del actor, la autoridad administrativa electoral local explicó que no

³ Cédula de notificación por estrados visible en la foja 193 del cuaderno accesorio. Aunado a que en el escrito de demanda el actor reconoce que la sentencia impugnada le fue notificada en la fecha señalada.

contaba con facultades reglamentarias para establecer acciones afirmativas para implementar en favor de las personas mexicanas residentes en el extranjero para el proceso electoral local (en curso).

Ello debido a que el legislador local reservó como su facultad exclusiva lo concerniente a la emisión de las leyes, reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 179 Bis del Código Electoral local.

Para arribar a esta determinación, el Instituto local observó que en la reciente reforma en materia político-electoral al Código Electoral local y a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos se realizaron modificaciones normativas para garantizar la inclusión de grupos vulnerables y la paridad de género.

En específico se consideró la inclusión y el avance de los derechos político-electorales de los grupos en situación de vulnerabilidad pertenecientes a la comunidad **LGBTIQ+, personas con discapacidad, afrodescendientes, adultos mayores y jóvenes**, a efecto de privilegiar su participación política (Decretos Números Mil Trece y Mil Dieciséis).

Así el Instituto local consideró que, mediante los citados Decretos, el legislativo local estableció los requisitos y documentos comprobatorios para la realización de los registros de candidaturas de las personas pertenecientes únicamente a esos grupos vulnerables; además, precisó que expresamente se reservó como facultad exclusiva del Congreso local la emisión de leyes, reglamentos y normas para regular el proceso de postulación de candidaturas.

En ese sentido, de conformidad con la reforma electoral del artículo 179 Bis del Código Electoral local, el Instituto local indicó



que no contaba con más atribuciones para incorporar nuevas acciones afirmativas, debido a la citada reserva del legislador local.

A partir de ello concluyó que, aún en uso de su facultad reglamentaria, el Instituto local no podía ir más allá de lo que se encuentra previsto y permitido por la legislación electoral vigente, ni extender la norma a consideraciones distintas o incluso contrarias, sino únicamente regular lo que la propia ley dispone.

3.2. Sentencia del Tribunal local.

Por su parte, la autoridad responsable **confirmó** el Acuerdo 252 por virtud del cual el Instituto local dio respuesta al actor, respecto de su escrito mediante el que requirió la implementación de acciones afirmativas para personas mexicanas en el extranjero para la elección de diputaciones locales en el Estado de Morelos.

Al respecto, la responsable consideró que la respuesta del Instituto local se realizó de conformidad a las actuales disposiciones legales en la entidad pues, en su concepto, el marco normativo en el estado de Morelos es de naturaleza requisitoria y, al realizar la reciente reforma en materia de derechos político-electorales, incluida la regulación de las candidaturas de los grupos vulnerables, el legislador local en uso de su soberanía y libertad configurativa formuló la reserva de ley que restringe a su competencia regular las postulaciones de candidaturas; razón que sustentó la determinación del Instituto local.

En efecto, el Tribunal local observó que, en el caso, a fin de dar cumplimiento a la diversa sentencia TEEM/JDC/26/2021-3 y acumulado, el Instituto local realizó estudios a fin de implementar

acciones afirmativas a favor de los grupos vulnerables. En la misma, se vinculó al Congreso del Estado para que, en el ámbito de sus atribuciones, llevaran a cabo las acciones pertinentes atendiendo a su soberanía, para garantizar a los grupos en situación de vulnerabilidad el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales y, así en el ámbito de sus facultades y en atención a la situación actual del Estado, diseñaran la o las acciones afirmativas en favor de esos grupos que consideraran necesarias.

Igualmente, el Tribunal local tuvo en consideración que, al vincular al legislativo, éste no determinó de manera específica como grupo vulnerable a las personas residentes en el extranjero, por lo que si el Congreso local estimó limitativamente a las personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+, personas con discapacidad, afrodescendientes, personas adultas mayores y jóvenes, lo hizo en ejercicio de su soberanía legislativa.

Por ello es que la responsable concluyó que si el legislativo local determinó qué grupos debían entenderse como vulnerables y reservar para sí lo relativo a la postulación de candidaturas mediante la modificación del artículo 179 Bis del Código local, la respuesta dada por el Instituto local era legalmente correcta, pues resultaba evidente que el legislativo local planteo la reserva legal frente a la facultad reglamentaria que tiene el Instituto local.

Además, consideró que, contrario a la solicitud genérica que realizó el actor en esa instancia, a nivel federal el derecho de las personas residentes en el extranjero se encuentra tutelado, por haberse constituido en favor de ese grupo acciones afirmativas que les permite acceder a la postulación para los cargos de senadurías y diputaciones federales.



Finalmente, la autoridad responsable consideró que en aquella instancia el actor únicamente realizó expresiones de manera genérica sin razonar porqué se afectaba su derecho, pues puntualizó que resultaba insuficiente el decir que por su condición de persona residente en el extranjero.

Por todo lo anterior, la responsable confirmó el Acuerdo 252 por el que se dio respuesta a la solicitud del actor.

3.3. Agravios de la parte actora.

A fin de controvertir la resolución recurrida, la parte actora argumenta que la interpretación efectuada por el Tribunal responsable, del artículo 4, fracción XV y 179 Bis del Código Electoral local es restrictiva porque le niega la posibilidad de contar con una representación ante el Congreso local.

Al respecto, argumenta que, si bien las personas migrantes no están reconocidas como un grupo en situación de vulnerabilidad en la entidad, lo cierto es que de conformidad con el artículo primero de la Constitución federal todas las personas deben gozar de los mismos derechos reconocidos en el marco constitucional como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Así, si el artículo 34 del texto constitucional reconoce como personas ciudadanas a los y las mexicanas que hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir, lo cierto es que las personas migrantes también son ciudadanas y deben tener los mismos derechos.

En esa medida, aun cuando el artículo 35 constitucional prevé el derecho de toda la ciudadanía a votar y ser votado y votada, señala que la comunidad migrante, por su circunstancia particular, no ha podido ejercer plenamente sus derechos político-electorales, razón por la cual, en su concepto, existe una

pertinencia en la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante para la elección de diputaciones locales; sobre todo cuando la condición de migrante sí forma parte de una categoría sospechosa en materia de derechos humanos.

A partir de lo anterior, la parte actora considera que la determinación impugnada parte de una interpretación restrictiva del artículo 179 Bis del Código Electoral local, pues si bien establece que es facultad exclusiva del legislativo reglamentar lo relativo al registro de candidaturas, la restricción a los derechos político-electorales no puede hacerse depender de una ley secundaria.

CUARTA. Estudio de fondo.

4.1. Metodología.

Los agravios serán atendidos en el orden propuesto por la parte actora, lo que no le causa perjuicio pues lo relevante es que se atenderán la totalidad de sus motivos de inconformidad. Así lo establece la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**⁴.

4.2. Análisis de fondo.

➤ En el caso en análisis, la parte actora afirma que el Tribunal responsable violentó en su perjuicio el derecho a la participación de la ciudadanía Morelense residente en el extranjero porque realizó una interpretación restrictiva del artículo 4, fracción XV y 179 Bis del Código Electoral local,

⁴ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, suplemento 4, año dos mil uno, páginas 5 y 6.



porque ello le niega la posibilidad de contar con una representación ante el Congreso local.

Al respecto, esta Sala Regional considera que el agravio es **infundado** por las razones que enseguida se explican.

Al emitir la resolución impugnada la autoridad responsable, una vez que puntualizó los antecedentes del caso concreto, centró la materia de la controversia, definió la pretensión de la parte actora y realizó una síntesis de los agravios hechos valer, procedió a exponer el **marco normativo aplicable**.

Al respecto, la autoridad responsable precisó que el derecho de la ciudadanía mexicana a ser votada, en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal, se refiere a condiciones de paridad **para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley**.

Enseguida, *sobre el derecho a votar de las personas mexicanas residentes en el extranjero*, el Tribunal local reseñó que, con la modificación sustancial al modelo de votación de las y los mexicanos residentes en el extranjero⁵, la ciudadanía residente en el extranjero podría ejercer su derecho al voto para la elección de la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías, así como de gubernatura y de la jefatura de gobierno de la Ciudad de México **siempre que así lo determinen las Constituciones locales respectivas**⁶.

De ahí que correspondiera al Instituto Nacional Electoral explorar e instrumentar las herramientas necesarias a fin de que la ciudadanía residente en el extranjero ejerciera su derecho al

⁵ En el mes de mayo de dos mil catorce se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁶ Artículo 139, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

voto; situación que implicaba, entre otras, **valorar los estudios y diagnósticos que se realizaran para garantizar tal derecho.**

Por lo que se refiere al *derecho a votar de la ciudadanía morelense residente en el extranjero*, la autoridad responsable consideró lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 17 de la Constitución local, a partir de los cuales arribó a la conclusión de que **el no residir en el estado (de Morelos) se traduce en implicaciones en el ejercicio de los derechos político-electorales, de ser votado o votada**, porque ese derecho se encuentra expresamente **supeditado a la residencia efectiva de quien pretenda postularse a un cargo de elección popular.**

Enseguida, la autoridad responsable indicó que, tratándose de **la ciudadanía morelense radicada en el extranjero ésta únicamente podrá participar en la elección de persona gobernadora del estado**; ello en términos de lo dispuesto en el **artículo 239 del Código Electoral local.**

Respecto a las *acciones afirmativas*, el Tribunal local precisó que éstas constituyen medidas compensatorias para situaciones de desventaja, con el propósito de revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y, con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales⁷.

Asimismo, la autoridad responsable invocó lo resuelto por la **Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional catorce de dos mil quince**, a partir de la cual

⁷ Jurisprudencia 30/2014 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.



*se establecieron las obligaciones que constitucionalmente tienen, tanto la legislatura federal, como las locales, para atender lo dispuesto en la Constitución de manera obligatoria y **cuándo aplica la libertad legislativa para regular lo ya establecido en la vía constitucional, en atención a la división funcional de poderes.***

Para el caso concreto, esta Sala Regional estima que fue correcto que la responsable evidenciara la **obligación de garantizar el voto de la ciudadanía en el extranjero, en tanto que lo relativo ser votado o votada se encuentra bajo la facultad potestativa de la legislatura local**; de ahí que, en concordancia con la Constitución federal, **en la Constitución local se permite el sufragio de las personas residentes en el extranjero únicamente para el cargo de la gubernatura**, y remite su reglamentación al órgano federal quien, de manera coordinada, instrumenta con el Instituto local las herramientas necesarias a fin de obtener la eficacia del ejercicio a votar de las personas morelenses residentes en el extranjero.

Enseguida, respecto al caso concreto, la autoridad responsable explicó que **en el Estado de Morelos se han instrumentado diversas acciones afirmativas a grupos vulnerables**; como han sido las de **paridad en favor de las mujeres; de personas indígenas; personas con discapacidad, y lineamientos a efecto de hacer efectivo en materia de candidaturas y derecho a ser votadas a las personas indígenas y pertenecientes a la comunidad LGBTQI+**.

Además, **en cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal local al resolver el Juicio de la ciudadanía local TEEM/JDC/26/2021-3 y acumulado** se vinculó al Instituto local para que implementara las acciones afirmativas que estimara

necesarias a favor de aquellas personas que se encontraran dentro de los grupos vulnerables.

De ahí que la autoridad administrativa electoral local estableciera **líneas de acción** que derivaron de los resultados obtenidos de estudios e informes⁸ a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Al respecto, esta Sala Regional advierte que, como parte de las líneas de acción en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, destaca la realización de un estudio respecto de la representación de diversos grupos vulnerables que existen en la entidad, a efecto de determinar su participación proporcional como minorías en los espacios de toma de decisiones, a efecto de determinar si resultaba necesario, o no, realizar cambios o generar nuevas acciones relacionadas con los procesos electorales.

Ahora bien, las referidas líneas de acción sirvieron de base para el análisis y discusión por parte del Congreso local para la aprobación de los **Decretos 1013** (mil trece) **y 1016** (mil dieciséis).

Al respecto, importa destacar que los estudios efectuados y los consecuentes informes, en su oportunidad, se remitieron al Congreso del Estado de Morelos para que, en ejercicio de sus atribuciones, realizara las adecuaciones conducentes en relación con las medidas afirmativas tendentes a garantizar el

⁸ Como la realización del “ANÁLISIS DE LA FACTIBILIDAD DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE GRUPOS SOCIALES TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS EN ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MORELOS”; “ANÁLISIS SOCIODEMOGRÁFICO Y APROXIMACIÓN A LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE GRUPOS VULNERABLES” y el “INFORME GENERAL SOBRE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL IMPEPAC, A FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA TEEM/JDC/26/2021-3 Y SU ACUMULADO TEEM/JDC/27/2021-3 EN OBSERVANCIA A LA LÍNEA DE ACCIÓN 7 DEL PLAN DE TRABAJO ANUAL 2022-2023, DE LA COMISIÓN EJECUTIVA TEMPORAL DE GRUPOS VULNERABLES DEL IMPEPAC”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-325/2023

acceso efectivo de las personas en situación de vulnerabilidad al ejercicio del poder público, como las personas residentes en el extranjero.

En tal virtud el Tribunal local precisó que el siete de junio del año en curso se publicaran en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” los Decretos 1013 (mil trece) y 1016 (mil dieciséis), **sin que en las adecuaciones ordenadas al Código Electoral local y a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos se contemplara el derecho a ser votado de las personas residentes en el extranjero.**

Situación que evidencia que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de la autodeterminación normativa que le corresponde, precisó quienes serían considerados como grupos vulnerables.

De ahí que la responsable señalara que el **artículo 4, fracción XV del Código Electoral local** no contemplaba como grupo vulnerable a las personas residentes en el extranjero.

Para tal efecto, el Tribunal local realizó la transcripción de la citada disposición comicial a fin de evidenciar que la legislatura local únicamente contempló como integrantes de aquel grupo **a las personas jóvenes, de la comunidad LGBTIQ+, con discapacidad, adultas mayores y afrodescendientes.**

En tal virtud, esta Sala Regional considera que el Tribunal local emitió una determinación adecuada a partir del marco normativo trazado, pues resulta acertado que la autoridad responsable explicara que, **si bien el legislativo local no modificó o integró normativa que atendiera lo relativo a la participación política de las personas residentes en el extranjero como grupo vulnerable, lo cierto era que sí incorporó una reserva de ley**

en el artículo 179 Bis del Código Electoral local⁹ del tenor literal siguiente:

“...Se reserva como facultad exclusiva del Congreso Local la emisión de las Leyes, Reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, por lo que las disposiciones que al efecto emita la Legislatura del Estado no podrán ser reguladas, modificadas o contrariadas por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía se encuentren subordinados a la Ley.”

De ahí que, a modo de conclusión del marco normativo invocado por la autoridad responsable en la resolución impugnada se afirmara que ***el legislativo local no ha considerado como grupo vulnerable a las personas migrantes residentes en el extranjero; sin embargo que el legislativo local reservó para sí la regulación de postulación de candidaturas***, lo que se traduce en que en *el ejercicio de autodeterminación normativa corresponde al Congreso del Estado (de Morelos) establecer las acciones afirmativas del derecho a ser votadas de las personas residentes en el extranjero.*

En ese sentido, la calificativa del motivo de agravio en análisis encuentra sustento en que, contrario a lo que afirma la parte actora, **en la resolución controvertida no se realizó ninguna interpretación de alguna disposición comicial, sino que se invocaron los artículos o preceptos normativos que se consideraron parte del marco normativo aplicable al caso concreto** (tanto federal como local).

Esto es, el Tribunal responsable emitió una determinación que fue trazada de conformidad con el marco normativo aplicable al caso concreto.

En efecto, con base en los invocados preceptos constitucionales, convencionales, legales y comiciales

⁹ Consultable en el vínculo electrónico siguiente: <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2023/6200.pdf>



invocados en la resolución impugnada (previo al análisis del estudio de fondo los agravios que le fueron planteados) esta Sala Regional considera acertado que el Tribunal local arribara a la determinación de que el Congreso del Estado de Morelos fue quien no adhirió como grupo vulnerable a las personas residentes en el extranjero; considerando que el proceder de tal manera se encuentra ajustado a los resultados provenientes de diversos estudios e informes rendidos al Congreso del Estado de Morelos¹⁰.

Además, en el caso, resulta relevante tener presente que en la instancia previa la parte actora no solicitó la inaplicación ni se inconformó del artículo 179 Bis del Código Electoral local.

De ahí que resulte adecuado que la autoridad responsable evidenciara que el parlamentario local, en uso de sus facultades y potestades al tener reservado para sí la regulación relativa a la postulación de candidaturas, arribara a la determinación de que en el caso no cabría la posibilidad de implementar acciones afirmativas en favor de las personas migrantes.

Además, con independencia de las consideraciones de la responsable recién invocadas, al proceder al análisis de fondo de los agravios planteados destaca que emprendió su análisis a partir de **dos hipótesis normativas**.

La **primera** relativa a evidenciar que se encuentra garantizado para las personas migrantes y residentes en el extranjero el **derecho a votar**, solo para la **elección de la persona gobernadora**, y

La **segunda**, correspondiente a que el **derecho a ser votadas** las personas migrantes y residentes en el extranjero es **solo**

¹⁰ Informe rendido por el Instituto local al Congreso del Estado de Morelos a través del oficio IMPEPAC/SE/VAMA/710/2023.

para la elección de la persona gobernadora, quedado excluidos el resto de los cargos de elección popular y atento a los requisitos para acceder a la postulación de los cargos, siendo la residencia un elemento requerido para el acceso a la postulación del cargo.

A partir del trasunto razonamiento, esta Sala Regional comparte la consideración de la responsable relativa a que *no existe incumplimiento de las obligaciones en materia regulatoria al voto pasivo de las personas residentes en el extranjero, sino una restricción legal expresa*; sin que, en el caso, ello se traduzca en que el Tribunal local realizó una interpretación restrictiva.

Esto derivado de que la autoridad responsable procedió a exponer el marco normativo aplicable al caso en análisis, tanto federal, como local; sin que tuviera lugar la aludida interpretación que refiere la parte actora.

Así, a partir de lo dispuesto en diversas normas constitucionales y preceptos legales que fueron invocadas como marco normativo por la autoridad responsable, esta Sala Regional comparte la consideraciones relativas a que **el derecho a votar y ser votado(a) tiene el carácter de derecho fundamental tutelado por las normas constitucionales a través de los procesos de control establecidos en ella; derecho que no es absoluto, sino que está sujeto a los límites y términos establecidos en las leyes electorales emitidas, tanto por la legislatura federal, como por la local**; puesto que la Constitución remite a la ley que será emitida por el órgano legislativo correspondiente, tanto en el ámbito federal como estatal.

Sin que lo anterior signifique que el Tribunal local haya realizado una interpretación restrictiva que violente el derecho de participación de la ciudadanía Morelense.



Además, esta Sala Regional considera adecuado que, en el caso concreto, la autoridad responsable sustentara las consideraciones del fallo reclamado incorporando lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹¹, que en sus artículos 1 y 329 expresamente dispone que **las personas ciudadanas que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto; sin embargo, evidenció que dicha norma federal establece limitantes, al precisar que ese ejercicio podrá realizarse para elección de la presidencia y senadurías (ámbito federal), y para gubernaturas exclusivamente si las constituciones locales de los estados así lo disponen.**

➤ Ahora bien, en el caso en análisis la parte actora señala como motivo de disenso que las personas migrantes no se encuentran reconocidas como un grupo en situación de vulnerabilidad en la entidad siendo que, de conformidad con el artículo primero de la Constitución federal, todas las personas deben gozar de los mismos derechos reconocidos en el marco

¹¹ **Artículo 1.**

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional **y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero.** Tiene por objeto **establecer las disposiciones aplicables** en materia de instituciones y procedimientos electorales, **distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas** en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y **en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.**

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

...

Artículo 329.

1. 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.

constitucional como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Al respecto, se considera que **tampoco asiste razón** al actor por las razones que enseguida se explican.

Como ya se precisó, la autoridad responsable puntualizó en la resolución controvertida que que **el Instituto local**, a fin de dar cumplimiento a a su sentencia identificada con el número de expediente TEEM-JDC-26-2021-3 y acumulado, **realizó estudios a fin de implementar acciones afirmativas a favor de grupos vulnerables**. Asimismo, precisó que en dicha ejecutoria se **vinculó al Congreso local** para que, en el ámbito de sus atribuciones y en atención a la situación actual del Estado de Morelos, llevara a cabo las acciones pertinentes a fin de:

i) garantizar a los grupos en situación de vulnerabilidad el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, y ii) diseñar las acciones afirmativas necesarias en favor de los grupos que se consideraran en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, al vincular al Congreso local si bien no se determinó de manera específica como grupo vulnerable a las personas migrantes y residentes en el extranjero, la autoridad responsable afirmó que el informe que remitió el Instituto local a la legislatura sí contenía información relativa al citado grupo.

Sin embargo, el Tribunal local también explicó que **fue el ejecutivo estatal quien observó que la determinación del legislativo de decretar quiénes debían ser entendidos como grupos vulnerables constituía una potestad de índole limitativa**; esto es, que la conformación de los grupos vulnerables quedaba reservada para personas jóvenes, de la comunidad LGBTIQ+, con discapacidad, personas adultas mayores y afrodescendientes.



En ese sentido, la autoridad responsable puntualizó que **el legislativo local**, por una parte, **concedió parcialmente las observaciones del ejecutivo y**, por otra, **apeló a su soberanía legislativa** al señalar, en esencia, que en el ámbito de su competencia es la autoridad encargada de emitir las normas de la función electoral y aquellas que instrumenten los derechos y obligaciones en la materia.

Al efecto, la autoridad responsable invocó el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 30/2007¹² del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**; por virtud de la cual se ha establecido que **la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; por lo que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan**; de ahí que solamente puedan detallar las hipótesis y supuestos normativos para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

En tal virtud, esta Sala Regional estima acertado que, en el caso, el Tribunal local confirmara el Acuerdo 252 sobre la base de considerar que, con base en la información proveniente de diversos estudios y análisis documentados sobre la situación actual del Estado de Morelos, el Congreso determinara cuáles grupos debían entenderse como vulnerables y reservar para sí lo relativo a la postulación de candidaturas (a través del recién adicionado artículo 179 Bis del Código Electoral local¹³).

¹² Consultable en el Seminario Judicial y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXV, mayo de dos mil siete, materia constitucional, página 1515.

¹³ Del tenor literal siguiente: **“...Se reserva como facultad exclusiva del Congreso Local la emisión de las Leyes, Reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, por lo que las disposiciones que al efecto emita la Legislatura del Estado no podrán ser reguladas, modificadas o contrariadas por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía se encuentren subordinados a la Ley.”**

Por tanto, si bien es cierto actualmente en el Estado de Morelos las personas migrantes no se encuentran comprendidas dentro de los grupos vulnerables, lo cierto es que **ello en manera alguna vulnera en perjuicio de la parte actora el principio de igualdad y de no discriminación** previstos en el artículo primero de la Constitución federal, dado que **el legislativo local en el ámbito de sus facultades y en atención a la situación actual de la entidad federativa diseñó las acciones afirmativas que consideró necesarias en favor de aquellos grupos en estado de vulnerabilidad.**

Por tanto, si bien actualmente no se encuentra comprendida la comunidad migrante dentro de los grupos vulnerables en el Estado de Morelos, ello únicamente evidencia que el Instituto local y el Congreso local no encontraron sustento fin de implementar acciones afirmativas en favor de las personas residentes en el extranjero; sin que ello produzca alguna situación de desigualdad.

Además, importa tener presente que *las acciones afirmativas encuentran sustento en el principio de igualdad, en su dimensión material como un elemento fundamental, en el que se toma en cuenta las condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad...por tiempo determinado... sin que se afecte a otros.*

En ese sentido, esta Sala Regional considera que no asiste razón a la parte actora cuando alega resentir una situación de desigualdad por no haber sido considerado parte de las acciones afirmativas a implementarse en el Estado de Morelos; máxime si se considera que dichas acciones son **proporcionales** sin que



su implementación produzca una mayor desigualdad de la que pretende eliminar.

Ahora bien, por lo que hace al alegato por virtud del cual la parte actora sostiene que las personas migrantes también son ciudadanas y deben tener los mismos derechos, esta Sala Regional considera que, en términos de lo considerado por el Tribunal local, ***el derecho a votar y ser votado (a) es un derecho fundamental tutelado por la Constitución federal a través de los procesos de control establecidos en ella***; sin embargo, **tal derecho no es absoluto porque se encuentra sujeto a los límites y términos establecidos en las leyes electorales emitidas por la legislatura correspondiente** (federal o local) y de acuerdo a los principios consagrados en la propia Carta Magna.

En ese sentido esta Sala Regional comparte lo considerado en la resolución impugnada por cuanto hace a que la Constitución federal establece que los derechos y las obligaciones de la ciudadanía se ejercerán de acuerdo con las calidades que establezcan las leyes respectivas y, en el presente caso, **la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 329 expresamente dispone límites en los ámbitos de su ejercicio.**

Es decir, en el ámbito federal, el ejercicio del voto para las personas que residan en el extranjero podrá realizarse para la elección presidencial y senadurías; mientras que en las entidades federativas podrá realizarse para gubernaturas o para la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, **siempre que así lo determinen las constituciones locales.**

Por tanto, se considera que **no asiste razón** a la parte actora cuando pretende afirmar que la ciudadanía residente en el extranjero no cuenta con los mismos derechos que la ciudadanía

que se encuentra dentro del territorio nacional pues, como ya se señaló, *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establezca.*

Además, se considera que la parte actora pierde de vista que la propia Norma Fundamental en su artículo 35 dispone que son derechos de la ciudadanía poder ser votada **teniendo las calidades que establezca la ley**; mientras que la ley de la materia ciñe que **la ciudadanía que resida en el extranjero podrá ejercer su derecho al voto para la elección de gubernatura SIEMPRE QUE ASÍ LO DETERMINEN LA CONSTITUCIÓN LOCAL.**

En ese sentido, **si la Constitución local dispone en su artículo 14 que la ciudadanía morelense radicada en el extranjero sólo podrá participar en las elecciones de la gubernatura, en términos que señale la ley; mientras que la ley de materia reservó para el legislador local la regulación de las candidaturas sin considerar como grupo vulnerable a las personas migrantes en el extranjero,** resulta incuestionable que la resolución controvertida fue acorde con el marco normativo aplicable.

Por tanto, si bien es cierto la ciudadanía mexicana cuenta con los mismos derechos y obligaciones, también lo es que el actor pierde de vista que el derecho a votar y ser votado (a) no es absoluto porque se encuentra sujeto a los límites y términos establecidos en las propias leyes electorales (federal o local) y de acuerdo con los principios consagrados en la propia Constitución federal.



➤ En otro orden de ideas, la parte actora sostiene que, si bien el artículo 35 de la Constitución federal prevé el derecho de toda la ciudadanía a votar y ser votada, lo cierto es que la comunidad migrante no ha podido ejercer plenamente sus derechos político-electorales; situación que, desde su perspectiva, deriva en la pertinencia de implementar acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante para la elección de diputaciones locales.

En el caso, se considera que **no asiste razón** a la parte actora por las razones que enseguida se explican.

En el caso, esta Sala Regional tiene en consideración que la determinación del Tribunal local encontró fundamento en las normas constitucionales (federal y local), en las leyes y códigos de la materia; y motivación, entre otra, en los estudios y análisis realizados por la autoridad administrativa electoral, elaborados a fin garantizar a los grupos en situación de vulnerabilidad el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales.

Lo que llevó derivó en que la legislatura estatal diseñara acciones afirmativas en favor de aquellos grupos que consideró se encontraban en situación de vulnerabilidad; **sin que en el supuesto en análisis se vislumbrara la pertinencia de implementar acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante para la elección de diputaciones locales.**

En ese sentido, en la presente instancia federal esta Sala Regional no advierte razonamientos que permitan a esta autoridad cuestionar las consideraciones emitidas por la autoridad responsable que dieron sustento a la resolución controvertida; en específico, porque **no se cuentan con argumentos que evidencien la supuesta pertinencia de implementar acciones afirmativas en favor de la comunidad**

migrante para la elección de diputaciones locales, soslayando la reserva de ley prevista constitucionalmente.

De ahí que dadas las circunstancias actuales en el Estado de Morelos y la normativa aplicable al caso concreto no encuentren sustento a fin de modificar la decisión de la autoridad responsable.

➤ Finalmente, la parte actora alega que una situación discriminatoria es precisamente justificar la restricción del derecho a ser votado(a) en una facultad reglamentaria exclusiva del legislador local.

Al respecto, el actor explica que la condición de migrante forma parte de una *categoría sospechosa* en materia de derechos humanos; mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los estados deben abstenerse de realizar acciones que creen situaciones de discriminación.

Por tanto, en perspectiva de la parte actora, *si bien el artículo 179 Bis del Código Electoral local establece como facultad exclusiva del poder legislativo la facultad reglamentaria para el registro de candidaturas, la restricción de los derechos político-electorales de la ciudadanía no puede hacerse depender de una ley secundaria, dado que la Constitución federal reconoce el derecho de votar y ser votado para toda la ciudadanía.*

En tal virtud, desde la óptica del actor, la resolución impugnada violenta en su perjuicio el principio de no discriminación relativa a que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes.

En el caso, esta Sala Regional considera que **no asiste razón** a la parte actora porque parte del supuesto incorrecto de que la facultad reglamentaria del legislador local se traduce en una restricción a su derecho a ser votado.



Como ya se explicó, tanto el derecho a votar, como el de ser votado(a) aun y cuando tienen el carácter de derechos fundamentales al ser tutelados por la Constitución federal, se encuentran sujetos a los límites y términos establecidos en las leyes electorales emitidas por las legislaturas correspondientes.

En efecto, la Constitución federal establece que los derechos y obligaciones de la ciudadanía se ejercerán de acuerdo a las calidades que se establezcan en las leyes; sin que ello se traduzca en la restricción que afirma resentir la parte actora.

Además, la ley de la materia dispone expresamente que la ciudadanía residente en el extranjero, en el ámbito local, puede ejercer su derecho al voto para una gubernatura **siempre que así lo determinen las constituciones locales.**

Por su parte, la Constitución local establece puntualmente que ***la ciudadanía morelense radicada en el extranjero solo podrá participar en las elecciones para la gubernatura del Estado en los términos que señale la ley;*** mientras que el Código Electoral local reservó para el Congreso local la regulación relativa a la postulación de candidaturas.

En ese sentido, la reserva del legislativo local respecto de la regulación de postulación de candidaturas se traduce en que las disposiciones que al efecto emita la legislatura del estado no podrán ser reguladas, modificadas o contrariadas por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía se encuentren subordinados a la ley.

Además, como ya se precisó, importa tener presente que en la instancia previa la parte actora no solicitó la inaplicación ni se inconformó del artículo 179 Bis del Código Electoral local.

De ahí que, en el presente caso y ante la situación del Estado de Morelos considerada en los informes, estudios y análisis

realizados por la autoridad administrativa electoral local, si bien no se traducen en un beneficio a fin de que la parte actora alcance su pretensión de *implementar el registro de cinco candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional y una por el principio de mayoría para que personas residentes en el extranjero*, lo cierto es que ello en manera alguna significa que resienta una situación discriminatoria y mucho menos la imposición de algún tipo de restricción.

Por el contrario, el marco normativo expuesto por la autoridad responsable a fin de dar sustento a la resolución impugnada evidencia que, tras el desarrollo de diversas acciones de análisis e investigación, las personas morelenses residentes en el extranjero cuentan con la posibilidad de participar en las elecciones sólo para la elección de la gubernatura en los términos que señale la ley.

En ese sentido, dadas las condiciones actuales del caso en estudio no se adviertan mayores alcances para el ejercicio del sufragio, sin que ello signifique una discriminación.

En ese sentido, ante lo **infundado** de los motivos de disenso, las consideraciones de la resolución impugnada deben permanecer firmes y seguir rigiendo el sentido del fallo reclamado.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Regional,

R E S U E L V E

ÚNICO. Se confirma la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos al resolver el diverso **TEEM/JDC/64/2023-1**.

Notifíquese; por correo electrónico a la actora y a la autoridad



responsable y, por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones y Laura Tetetla Román actúa también en funciones con motivo de la ausencia justificada de la magistrada presidenta María Guadalupe Silva Rojas, ante el secretario general de acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.