



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SDF-JRC-38/2016

ACTOR: PARTIDO SOCIALISTA

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
TLAXCALA

En la Ciudad de México, **uno de junio de dos mil dieciséis**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, párrafo 6 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34, 94 y 95, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento a lo ordenado en el expediente al rubro indicado, por **SENTENCIA de esta fecha**, dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en esta Ciudad; siendo las **veintiún horas con treinta minutos horas del día en que actúa**, la suscrita Actuaría lo **NOTIFICA al PARTIDO SOCIALISTA, actor en el presente juicio y a los demás interesados**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia del mismo. **DOY FE.**-----

ACTUARIA

LIC. LIZBETH BRAVO HERNÁNDEZ.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
Sala Regional Distrito Federal

## JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SDF-JRC-38/2016

ACTOR: PARTIDO SOCIALISTA

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
TLAXCALA

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR  
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIO: CÉSAR AMÉRICO  
CALVARIO ENRÍQUEZ

**Ciudad de México, primero de junio de dos mil dieciséis.**

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve **modificar** la resolución dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala en el expediente TET-JE-062/2016, y **confirmar** en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo ITE-CG 102/2016 del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, relativo al registro de planillas de candidatos a integrantes de Ayuntamientos presentada por el Partido Acción Nacional, para el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016.

### GLOSARIO

***Actor, Partido o PS***

Partido Socialista, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, Jesús Pluma Ríos.

***Constitución Federal***

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<b>Constitución local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
<b>Instituto local</b>	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
<b>Juicio de revisión</b>	Juicio de Revisión Constitucional Electoral.
<b>Juicio de origen</b>	Juicio electoral previsto en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, identificado con la clave <b>TET-JE-062/2016</b> .
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley de Medios local</b>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
<b>Ley de Partidos local</b>	Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
<b>Ley Electoral local</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
<b>Ley Municipal</b>	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.
<b>Resolución o sentencia impugnada</b>	Sentencia dictada el <b>veinticinco de mayo</b> del año en curso por el Tribunal Electoral de Tlaxcala en el <i>juicio de origen</i> , mediante la cual <b>confirmó</b> el acuerdo ITE-CG <b>102/2016</b> del <i>Consejo General</i> , por el que resolvió el registro de candidatos a integrantes de Ayuntamientos, presentados por el Partido Acción Nacional para el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016.
<b>Tribunal responsable</b>	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

## ANTECEDENTES

De los hechos narrados por el *actor* en su escrito de demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:



## I. Registro de candidatos.

**1. Reforma Constitucional.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Federal*, en materia político electoral.

**2. Leyes generales en materia electoral.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos por los que se expidieron la *Ley Electoral* y la *Ley de Partidos*.

**3. Reformas a la *Constitución local*.** Mediante decreto número 118, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el veintiuno de julio de dos mil quince, el Poder Constituyente permanente local reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la *Constitución local*, en materia político-electoral.

Posteriormente con fecha **veintiocho de agosto** de dos mil quince, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el Decreto 124, emitido por el Congreso de dicho estado por el que se reformaron diversas disposiciones de la *Constitución local*.

**4. Leyes Electorales locales.** El tres de septiembre de dos mil quince fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala la *Ley Elector local*.

En la **misma fecha** se publicó en el señalado periódico la *Ley de Partidos local*, expedida por el Congreso del Estado el anterior primero de septiembre.

**5. Lineamientos para el registro de candidaturas.** El **treinta de octubre** de dos mil quince, mediante el acuerdo ITE-CG 16/2015, fueron aprobados los "*LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES Y CANDIDATOS COMUNES, PARA EL REGISTRO DE CANDIDATOS A GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES, INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS Y PRESIDENCIAS DE COMUNIDAD PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016.*"

**6. Convocatoria a elecciones.** El **mismo día**, mediante el acuerdo ITE-CG 18/2015, el *Consejo General* expidió la Convocatoria para las elecciones ordinarias en el año dos mil dieciséis, para elegir gobernador, diputados locales, integrantes de Ayuntamientos y presidentes de Comunidad.

**7. Registro de candidatos.** El **veintinueve de abril** del año en curso, mediante acuerdo ITE-CG **102/2016**, el *Consejo General* resolvió el registro de candidatos a integrantes de Ayuntamiento presentados por el Partido Acción Nacional.

## **II. Juicio de origen.**

**1. Demanda.** Por escrito presentado el **seis de mayo** siguiente en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del *Instituto local*, el *actor* promovió el *juicio de origen*, a fin de controvertir el acuerdo mencionado en el numeral que antecede.



**2. Sentencia impugnada.** El **veinticinco de mayo** del año en curso, el *Tribunal responsable* emitió la resolución mediante la cual determinó **confirmar** el indicado acuerdo ITE-CG **102/2016**.

### **III. Juicio de revisión.**

**1. Demanda.** Mediante escrito presentado el **treinta de mayo** en la Oficialía de Partes del *Tribunal responsable*, el *actor* promovió *juicio de revisión*, a fin de controvertir la citada resolución.

**2. Trámite y remisión.** El inmediato **treinta y uno de mayo** el *Tribunal responsable* remitió a esta Sala Regional la demanda, su informe circunstanciado y demás constancias relacionadas con el asunto de mérito.

**3. Turno.** Por acuerdo del **mismo día**, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó la integración del expediente **SDF-JRC-38/2016** y turnarlo al Magistrado Héctor Romero Bolaños, para los efectos previstos en el artículo 19 de la *Ley de Medios*.

**4. Radicación.** El **primero de junio** de este año, el Magistrado instructor ordenó la radicación del expediente en la Ponencia a su cargo.

**5. Admisión de la demanda y cierre de instrucción.** Mediante diverso proveído de esa **misma fecha**, el Magistrado instructor **admitió la demanda** del *juicio de revisión*, al tener por satisfechos los requisitos de procedibilidad. De igual forma, al considerar que no existía diligencia alguna por desahogar,

declaró cerrada la instrucción, quedando los autos del expediente en estado de resolución.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

Esta Sala es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un *juicio de revisión* promovido por un partido político local, en contra de una resolución dictada por el *Tribunal responsable*, relacionada con la elección de integrantes de Ayuntamientos en el estado de Tlaxcala, supuesto normativo competencia de esta Sala Regional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior tiene fundamento en:

**Constitución Federal.** Artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción IV.

**Ley Orgánica.** Artículos 184, 185 y 186 fracción III inciso b) y 195 fracción III.

**Ley de Medios.** Artículo 87 párrafo 1 inciso b).

### **SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.**

Previamente al estudio de fondo del presente asunto, procede analizar si se encuentran debidamente satisfechos los requisitos generales y especiales de procedibilidad del presente *juicio de revisión*, en términos de lo dispuesto en los artículos 7; 8; 9; 86 y 88 de la *Ley de Medios*.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

SDF-JRC-38/2016

## I. Requisitos generales.

**1. Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante el *Tribunal responsable*; en ella se precisa la denominación del *actor*, el nombre y firma autógrafa de quien lo representa; se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que le causa la resolución combatida.

**2. Oportunidad.** Se cumple con este requisito, toda vez que la resolución reclamada fue notificada personalmente al *Partido el veintiocho de mayo* pasado, como se advierte de la fe actuarial asentada en el *juicio de origen*.<sup>1</sup>

De manera que el plazo para la presentación oportuna del juicio de revisión, comprendió **del veintinueve de mayo al primero de junio** del presente año, siendo que la demanda fue presentada ante el *Tribunal responsable* el **treinta de mayo**, según se advierte del sello estampado en el escrito de presentación<sup>2</sup> respectivo, es inconcuso que ocurrió dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la *Ley de Medios*.

**3. Legitimación y personería.** El *actor* se encuentra legitimado para promover el presente juicio por tratarse de un partido político con registro local; asimismo se reconoce la personería de Jesús Pluma Ríos, como representante propietario del *PS* ante el *Consejo General*, toda vez que fue el mismo que actuó en la instancia precedente y la calidad con la que promueve

<sup>1</sup> Visible a foja **238** del Cuaderno Accesorio Único al expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> Visible a foja **7**, vuelta, de este expediente.

fue reconocida por la propia autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

**4. Interés jurídico.** El *actor* cuenta con interés jurídico para promover el presente juicio, toda vez que los agravios expuestos en su demanda están encaminados a controvertir la *sentencia impugnada*, misma que fue adversa a sus pretensiones, en virtud de que **confirmó** el acuerdo ITE-CG **102/2016**, cuya revocación pretendía; de ahí que se actualice su interés jurídico y el derecho para controvertirla.

## **II. Requisitos especiales.**

**1. Definitividad y firmeza.** Se satisface el requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la *Constitución Federal*; y en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la *Ley de Medios*, porque la *resolución impugnada* es definitiva y firme.

Ello, toda vez que conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la *Ley de Medios local*, las resoluciones del *Tribunal responsable* serán **definitivas e inatacables**.

**2. Violación a un precepto constitucional.** El requisito en estudio se estima cubierto, en tanto que ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral, que la referida exigencia tiene un carácter meramente formal, que se ve colmado con la enunciación de los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, sin que sea menester, para efectos del examen de la procedencia de este juicio, determinar si los agravios expuestos resultan eficaces para evidenciar la conculcación que se alega, lo cual es materia del análisis de fondo del asunto planteado.



Tiene aplicación al caso concreto, la tesis de jurisprudencia **02/97<sup>3</sup>**, cuyo rubro es: “*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.*”

En la especie, el *actor* señala en su demanda que el Instituto responsable infringió los artículos 35, fracción II; y 116, fracción IV, inciso b), de la *Constitución Federal*, por lo que se tiene por satisfecho el requisito en mención.

**3. Carácter determinante.** En el caso se cumple el requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la *Ley de Medios*, relativo a que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo de un proceso electoral o para el resultado final de la misma.

Ello es así, ya que se advierte que el *Partido* enderezó sus agravios para controvertir el registro de Carlos Fernández Nieves como candidato propietario a presidente municipal del Ayuntamiento de **Tepetitla de Lardizábal**, Tlaxcala por el Partido Acción Nacional, respecto de quien afirma es inelegible, y su pretensión es que se excluya su candidatura y se sustituya su registro, por lo que de resultar fundados sus agravios, se acogería su pretensión; consecuentemente, ese candidato dejaría de participar en el proceso electoral en curso, lo que evidencia el carácter determinante del presente *juicio de revisión*.

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Compilación 1997-2013, tomo de Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 408 y 409.

**4. Reparabilidad.** Con relación al requisito contemplado en los incisos d) y e) del párrafo 1 del artículo 86 de la *Ley de Medios*, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y las etapas que comprenden el proceso electoral de que se trata.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 de la *Constitución local*, la toma de posesión de los integrantes de los Ayuntamientos en el estado de Tlaxcala es el **próximo treinta y uno de agosto**, al ser el inmediato posterior a la fecha de la elección.

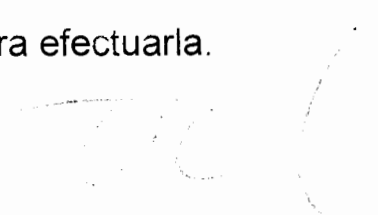
De ahí que la reparación de la violación aducida en esta instancia terminal sea factible, material y formalmente, antes de la citada fecha.

Así, al encontrarse colmados los requisitos de procedibilidad del presente *juicio de revisión*, lo conducente es realizar el estudio de los motivos de reproche expuestos por el *Partido*.

#### **TERCERO. Cuestión previa.**

Antes de llevar a cabo el análisis de las cuestiones planteadas en el presente asunto, esta Sala Regional considera conveniente formular las siguientes precisiones:

Se debe tener presente que, acorde con lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la *Ley de Medios*, en el *juicio de revisión* **no procede la suplencia** de la deficiencia en la expresión de los agravios, en virtud de que se trata de un medio de impugnación de estricto derecho; por ende, esta Sala Regional está impedida para efectuarla.





Ahora bien, este Tribunal Constitucional en materia electoral ha sostenido que los conceptos de agravio aducidos en los medios de impugnación se pueden advertir de cualquier capítulo del escrito inicial; esto es, no necesariamente deben encontrarse contenidos en un capítulo específico del escrito, sino que pueden ser incluidos en cualquier parte del mismo, ello siempre que se expresen con claridad las violaciones constitucionales o legales que se consideren fueron cometidas por la autoridad responsable.

De igual forma, se ha establecido como requisito indispensable el que se exprese con claridad la causa de pedir, precisando el agravio o afectación que ocasiona al justiciable el acto o resolución impugnados, así como los motivos que lo originaron.

Tales criterios se encuentran contenidos en las tesis de jurisprudencia **3/2000** y **2/98**, cuyos rubros son:<sup>4</sup> "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR." y "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL."

En tales condiciones, en el juicio que se resuelve, al estudiar los conceptos de agravio se aplicarán las reglas señaladas.

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

En primer término, se considera conveniente tener presentes las consideraciones que sustentan la *sentencia impugnada*.

---

<sup>4</sup> Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Páginas 122 a 124.

**A. Consideraciones de la resolución impugnada.**

El *Tribunal responsable* identificó como pretensión del inconforme en el *juicio de origen*, que **se declarara como inelegible** a Carlos Fernández Nieves, candidato propietario a presidente municipal del Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal, Tlaxcala, por el Partido Acción Nacional, por no encontrarse al corriente de sus contribuciones, en contravención de los artículos 88 de la *Constitución local*, 18 y 152 fracción VII parte final de la *Ley Electoral local*; asimismo, identificó que el *actor* aducía que el acuerdo primigeniamente impugnado era ilegal, toda vez que el *Consejo General* no comprobó que el candidato impugnado cumpliera con el requisito señalado.

Sostuvo que del análisis e interpretación sistemática y funcional de los artículos 88 y 89 de la *Constitución local*; 17, 149, 151, 153 y 154 de la *Ley Electoral local*, 14 fracción III de la *Ley Municipal* para el Estado de Tlaxcala, así como del acuerdo ITE-CG 16/2015, expedido por el *Consejo General*, advirtió que en la legislación de Tlaxcala se preveían diversos requisitos para ser integrante de algún Ayuntamiento, así como otros para ser registrado como candidato y contender por un puesto de elección popular.

Argumentó que en la Constitución y la ley electoral locales, se establece que para ser integrante de algún Ayuntamiento se requiere estar inscrito en el Padrón Electoral del Estado, y contar con credencial para votar, y que en la *Ley Municipal* se sumaban otros requisitos, como estar al corriente en el pago de las contribuciones municipales, estatales y federales.



Destacó que tales requisitos se referían a calidades que deben observarse para ocupar un cargo en el Ayuntamiento, pero que en la propia Ley Electoral se preveía que algunos de esos requisitos debían cumplirse al momento de ser registrado como candidato.

Señaló que en la etapa de registro de candidatos solo debía acreditarse el cumplimiento de los requisitos que son comprobables con el acta de nacimiento, credencial para votar, constancia de aceptación de la postulación, constancia de separación del cargo o función pública que venía desempeñando.

Sin embargo, aludió a que no todos los requisitos que se establecen para ocupar el cargo se acreditan con dichos documentos.

Que si el legislador ordinario no previó que junto con la solicitud de registro se acreditara estar al corriente del pago de contribuciones, es porque se exige únicamente para integrar el Ayuntamiento, esto es, que la revisión de su cumplimiento se debe verificar al momento de la calificación de la elección.

Argumentó que dicha interpretación era conforme al contenido de la tesis relevante **IV/2005** de la Sala Superior, de rubro: "*CANDIDATOS A MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO. EL REQUISITO CONSISTENTE EN ESTAR AL CORRIENTE EN EL PAGO DE CONTRIBUCIONES ES DE ELEGIBILIDAD. (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA).*"

Que si bien dicho criterio fue referenciando los artículos 18, 286, 287, y 289 del entonces Código electoral local, también lo es

que dichos artículos quedaron plasmados en los diversos 17, 149, 151, 152, 153 y 154 de la actual *Ley Electoral local*, por lo que esa jurisprudencia es aplicable al caso.

Explicó que el *Consejo General*, para revisar el cumplimiento de los requisitos, en especial el previsto en el artículo 152, fracción VII, de la *Ley Electoral local* y 14 de la *Ley Municipal*, consistente en estar al corriente en el pago de contribuciones, estableció que debía anexarse a la solicitud de registro un escrito en el que constara la declaración bajo protesta de decir verdad de que el ciudadano se encontraba al corriente de sus contribuciones.

Sostuvo que de la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones y acuerdo mencionados, se obtiene que la exigencia del cumplimiento formal del requisito a través de la aludida declaración bajo protesta, tiene una función meramente preventiva y no implica que el requisito en cuestión deba cumplirse desde el momento del registro de los candidatos, toda vez que se trata de una exigencia requerida para integrar un Ayuntamiento, más no para ser candidato.

Estimó el *Tribunal responsable* que el cumplimiento del requisito nacía una vez celebrada y calificada la elección, y de demostrarse que el ganador tiene algún crédito tributario pendiente de pago, debía considerarse inelegible.

Que dada la naturaleza del requisito cuestionado, su actualización y cumplimiento varía con el transcurso del tiempo, toda vez que las obligaciones tributarias se generan periódicamente.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

SDF-JRC-38/2016

Explicó que en la especie el candidato del Partido Acción Nacional a presidente municipal de Tepetitla de Lardizábal, **manifestó estar al corriente** del pago de sus impuestos, con lo que se dio cumplimiento al artículo 152 de la *Ley Electoral local*, por lo que concluyó que la actuación de la responsable en el *juicio de origen* al emitir el acuerdo combatido, fue conforme a Derecho.

También precisó que obraba en autos el informe remitido por la tesorera del Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal, en el que indica que el candidato impugnado **se encuentra al corriente en el pago del impuesto predial**, precisando que esa información no había sido del conocimiento del *Consejo General* al dictar el acuerdo controvertido, sino durante la sustanciación del *juicio de origen*, por lo que estaba impedido para realizar pronunciamiento al respecto.

#### **B. Síntesis de agravios.**

Aduce el *actor* que la *sentencia impugnada* es violatoria de lo establecido en el numeral 35, fracción II; y 116, fracción IV, de la *Constitución Federal*; así como del 23 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

Que con su demanda primigenia quedó planteado que respecto a las oportunidades para cuestionar la elegibilidad de un candidato éstas son al momento del registro o una vez calificada la elección, y que demostrar el incumplimiento de un requisito de elegibilidad correspondía al *actor*, quien acreditó que el candidato propietario a presidente municipal del Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal, Tlaxcala, Carlos Fernández Nieves, es inelegible, al no encontrarse al corriente de sus contribuciones, ya que

**presenta un adeudo en el pago del impuesto predial** respecto de dos propiedades, lo cual resulta contrario a los artículos 88 de la *Constitución local*; 18 y 152, fracción VII, parte final, de la *Ley Electoral local* y, 14 fracción III de la *Ley Municipal*.

Que es erróneo el criterio adoptado por el *Tribunal responsable* relativo a que en la etapa de registro de candidatos sólo debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos que son documentalmente comprobables, más no así aquellos que se exigen para ocupar el cargo, y que si el legislador local no previó que al momento de registrar candidaturas debía acreditarse estar al corriente del pago de contribuciones, es porque tal requisito sólo es exigible para integrar el Ayuntamiento.

Refiere que, como lo ha sostenido la Sala Superior de este Tribunal Electoral, el derecho a ser votado no es absoluto, toda vez que se encuentra sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en las Constituciones federal y locales y en las leyes locales, además por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que todo derecho político admite ciertas restricciones y requisitos para su ejercicio, las cuales son válidas y legítimas.

Concluye el actor que la *resolución impugnada* omite que el legislador ordinario puede definir válidamente los requisitos para acceder a un cargo público, a partir del marco constitucional que permite agregar o modificar algunos de ellos; siendo otra conclusión que estos requisitos están estrictamente reservados a la ley, en sentido formal y material, tal como se dispone en el artículo 35 de la *Constitución Federal*.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

SDF-JRC-38/2016

Que tanto la *Constitución Federal*, la Convención y la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconocen la posibilidad de que se regulen y restrinjan los derechos políticos, en particular el de ser votado, pero que tales restricciones deben estar previstas directa y exclusivamente en una Ley formal y material, apagándose a los criterios objetivos de razonabilidad legislativa y, que únicamente pueden existir bajo la forma de requisitos de elegibilidad para el ejercicio del cargo público y, por ende, como requisitos para el registro de la candidatura.

Afirma que el respeto al principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y autoridades electorales actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la Ley, de tal forma que no se desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo, por lo que el Tribunal responsable con su resolución deja entrever que el derecho a ser votado es absoluto y que los requisitos agregables establecidos en la ley local no son necesarios en su cumplimiento, ya que en el caso del pago de contribuciones está al arbitrio de los aspirantes a registrarse como candidatos y únicamente es sancionable al momento en que se declare ganador de la elección.

Que conforme al artículo 152 de la *Ley Electoral local*, tal requisito es exigido al momento del registro de la candidatura, por tanto, el cumplimiento de la normatividad no puede estar al capricho o voluntad de los aspirantes, ya que de ser así se violaría el principio de legalidad contenido en el artículo 116, fracción IV, de la *Constitución Federal*, ya que no existe dispositivo que determine sobre la libertad de incumplir con algún

requisito para ser candidato, o que los aspirantes no necesiten cumplir con todos los requisitos para ser tales.

Por lo que si uno de los requisitos para ser registrado como candidato es el de encontrarse al corriente de las contribuciones, debe cumplirse, ya que al imponerlo el legislador local como una exigencia, es incuestionable que los candidatos deben cumplir con ella.

Que el criterio de jurisprudencia invocado por el *Tribunal responsable* es inaplicable, toda vez que el precepto legal al que se refiere fue modificado de manera sustancial conforme al Decreto número 73, siendo que el artículo interpretado solo sostenía que para ser integrante de un Ayuntamiento era necesario *“Estar al corriente en el pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales”*, sin embargo, fue modificado de manera sustancial para quedar: *“Estar al corriente en el pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales. Al efecto, los interesados **deberán manifestar** bajo protesta de decir verdad, ante el Instituto Electoral Tlaxcalteca, que se encuentran al corriente del pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales, **quedando a salvo** los derechos de quien, en su caso, **demuestre lo contrario**”*.

Afirma que el legislador local impone una restricción al derecho de ser votado al momento del registro, solicitando que se acompañe el escrito en el que se manifieste bajo protesta de decir verdad, encontrarse al corriente del pago de sus contribuciones, por lo que impone una limitante a dicha prerrogativa e incluso le da derecho a quien tenga interés de demostrar lo contrario.



Puntualizado lo anterior, a continuación se llevará a cabo el análisis, en forma conjunta, de los motivos de inconformidad antes sintetizados, dada la estrecha relación que tienen entre sí, sin que ello le cause perjuicio alguno al *accionante*, acorde con el criterio contenido en la jurisprudencia **4/2000**<sup>5</sup>, de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, cuyo rubro es: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."

### C. Contestación a los agravios.

A juicio de esta Sala Regional los motivos de inconformidad aducidos por el instituto político actor son **parcialmente fundados**, en razón de las consideraciones siguientes.

En su demanda primigenia el *actor* aseveró que el candidato del *PAN* a presidente municipal propietario del ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal, Carlos Fernández Nieves, no se encontraba al corriente en sus contribuciones correspondientes al impuesto predial; señaló que ofrecía como prueba el escrito dirigido al Ayuntamiento, y que por ello solicitaba al *Tribunal responsable* requiriera la información solicitada, así como un informe respecto de si dicho candidato se encontraba al corriente en el pago de sus contribuciones.

Con relación a dicha solicitud, el Magistrado ponente integrante del *Tribunal responsable*, mediante proveído de veinte de mayo pasado, **requirió** al mencionado Ayuntamiento para que **informara** si el ciudadano Carlos Fernández Nieves se

<sup>5</sup> Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia. Volumen 1. TEPJF, pp. 125.

encontraban al corriente del pago del impuesto predial hasta el treinta de abril del año en curso.<sup>6</sup>

Asimismo, para que **remitiera** copia certificada del escrito presentado por el *actor* el cuatro de mayo anterior, así como del recibo de pago de impuesto predial con número de folio PP 2879, de la misma fecha.

En respuesta a dicho requerimiento, la tesorera municipal del Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal dirigió oficio mediante el cual informó que el ciudadano Carlos Fernández Nieves **realizó el pago** de impuesto predial correspondiente al ejercicio dos mil once (2011) el **cuatro de mayo** del presente año, en tanto que el de los ejercicios dos mil doce (2012) a dos mil dieciséis (2016) lo cubrió el **once de mayo** siguiente, adjuntando para ello copia certificada de los recibos con folios números PP **2879** y PP **2907**, respectivamente.

Cabe hacer notar que el *Tribunal responsable* se allegó de las apuntadas constancias, de las que se desprende que el candidato cuestionado **no estaba al corriente en el pago** de sus contribuciones municipales al treinta de abril de este año.

Al respecto argumentó el Tribunal local que si el legislador ordinario no previó que junto con la solicitud de registro se acreditaba estar al corriente en el pago de las contribuciones, entonces, dicho requisito se exigía únicamente para integrar el ayuntamiento, no así para ser candidato y, que la revisión de su

---

<sup>6</sup> Acuerdo visible a fojas **155** y **156** del Cuaderno Accesorio Único al expediente en que se actúa.



cumplimiento se podría verificar al momento de la calificación de la elección.

Aludió a que el candidato cuestionado presentó escrito con la manifestación de estar al corriente en el pago de sus impuestos y, que con ello daba cumplimiento a la normatividad y que el actuar del *Consejo General* había sido apegado a Derecho.

También hizo referencia al informe remitido por la tesorera del Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal, indicando que dicha información no había sido del conocimiento del *Consejo General* al dictar el acuerdo controvertido en el *juicio de origen*, **sino durante la sustanciación de éste**, por lo que la autoridad administrativa había estado impedida para realizar un pronunciamiento al respecto.

Como se advierte, el *Tribunal responsable* justificó el actuar del *Consejo General*, de no tomar en cuenta el informe que rindió el Tesorero del Ayuntamiento; sin embargo, eso no acontece por parte del propio Tribunal, quien sí conocía el contenido de dichas constancias porque se las allegó, mismas que **evidenciaban el incumplimiento del requisito** atinente, y que constituían una prueba en contrario respecto de la manifestación bajo protesta de decir verdad hecha por el candidato Carlos Fernández Nieves. No obstante lo anterior, la responsable se limitó a sostener que dicho requisito se debía acreditar hasta la etapa de calificación.

Para esta Sala Regional, por las razones que más adelante se expondrán, el *Tribunal responsable* **debió pronunciarse** sobre el cumplimiento o no del requisito cuestionado, e inclusive valorar el escrito mediante el cual dicho candidato manifestó bajo protesta

de decir verdad estar al corriente en sus contribuciones, así como el informe de la tesorera municipal y los recibos de pago que adjuntó, como señala el *Partido*; sin embargo, no lo hizo así, de ahí lo indebido de su proceder.

Lo anterior es así, pues el informe y copia certificada de los recibos que se allegó efectivamente **evidencian que el candidato** Carlos Fernández Nieves, al momento en que fue sustanciado el *juicio de origen*, al que recayó la *resolución impugnada*, **incumplía con el requisito** previsto en los artículos 152, fracción VII, de la *Ley Electoral local*; y 14, fracción III, de la *Ley Municipal*.

#### **Falta de exhaustividad.**

Ahora bien, como se puede apreciar en el expediente primigenio y en la propia *sentencia impugnada*, el *Partido* acudió a la sede jurisdiccional local en un primer momento, y posteriormente ante este Tribunal Electoral. En ambos casos refirió, entre otras cuestiones, que se actualiza una causa de inelegibilidad respecto de Carlos Fernández Nieves, candidato propietario a presidente municipal del Ayuntamiento de Tepetitla de Lardizábal, Tlaxcala.

En concepto del *Partido*, el señor Fernández Nieves se encuentra en el **supuesto de inelegibilidad** contemplado en los artículos 88 de la *Constitución local*; 18 y 152, fracción VII, parte final de la *Ley Electoral local*; y 14, fracción III, de la *Ley Municipal*, consistente en el deber de **estar al corriente en el pago de impuestos municipales**.





De esta forma, el *Tribunal responsable* faltó a su deber de exhaustividad al emitir la *sentencia impugnada*, ello en virtud de que **no analizó la validez constitucional del requisito de elegibilidad** cuya aplicación solicitó en sede jurisdiccional local el *actor*.

En efecto, tratándose de requisitos de elegibilidad, la Sala Superior ha sostenido en la referida jurisprudencia **11/97**, de rubro: "**ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN**", que los requisitos de elegibilidad constitucionales y legales son necesarios para garantizar que la ciudadanía que obtuvo el mayor número de votos en una elección, puedan desempeñar los cargos para los que son postulados.

Así, la autoridad responsable perdió de vista que la tesis **IV/2005** es una tesis relevante, por lo que constituye un criterio orientador, en tanto que la jurisprudencia **11/97** le resultaba obligatoria, en términos de lo dispuesto en el artículo 233 de la *Ley Orgánica* y que, al tratarse de un requisito de elegibilidad **debía también verificarlo al momento del registro** del candidato.

En este sentido, conforme a lo que el *Tribunal responsable* señaló, debió atender a que los requisitos de elegibilidad se erigen como límites del derecho fundamental a votar y ser votado en elecciones populares.

En efecto, vale recordar que la jurisdicción mexicana ha sido coincidente en señalar que los derechos fundamentales no son

absolutos<sup>7</sup>, sino que, por el contrario, pueden presentar límites siempre y cuando se persiga una finalidad imperiosa y los mismos sean constitucionales y proporcionales.

Siguiendo este hilo conductor, es verdad que el *Tribunal responsable* debe dictar sus resoluciones en acatamiento a las leyes emitidas por el legislador democrático, esto es, ajustarse al mandato de legalidad. Sin embargo, también se encuentra obligado a fallar en estricto apego a la *Constitución Federal*. Por ello, en situaciones ordinarias, los tribunales locales deben ceñirse al imperio de la Ley, mientras que en situaciones extraordinarias, en las que expresamente las partes lo soliciten, o bien **cuando se ejerza el control de constitucionalidad ex officio**, la jurisdicción ordinaria debe erigirse como auténtica garante de la Carta Magna.

En efecto, el *Tribunal responsable* se encontraba obligado a ejercer el control de constitucionalidad oficioso, tal como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis jurisprudencial número **1a./J. 4/2016 (10a.)**, de rubro: "**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO**", en la que sostuvo que la autoridad judicial, para ejercer el control *ex officio* en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010, debe asegurarse que **se ha actualizado la necesidad** de hacer ese tipo de control.

---

<sup>7</sup> Por citar un ejemplo, la Primera Sala del Alto Tribunal sostuvo en la tesis aislada 1a. CCVII/2012 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A LA CULTURA", que el derecho fundamental a la cultura, "(...) como cualquier derecho humano, no es absoluto o irrestricto, pues si bien en su formulación o enunciación normativa no contiene límites internos, como todos los derechos encuentra ciertos límites de manera externa, que implica su relación con el ejercicio de otros derechos (...)".

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, tesis aislada: 1a. CCVII/2012 (10a.), libro XII, septiembre de 2012, tomo 1, página: 502.



Asimismo, sostuvo en aquella jurisprudencia que se debe ejercer el control de constitucionalidad oficioso cuando se está en presencia de una **norma que resulta sospechosa o dudosa** de cara a los parámetros de control de los derechos humanos.

Así, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho.

En esta tesitura, tal como lo refiere la Suprema Corte, las normas emanadas del legislador democrático gozan de una presunción de constitucionalidad. Al respecto, vale referir que las normas emitidas por el Congreso de la Unión, como por las legislaturas de los Estados, se encuentran dotadas de lo que la doctrina ha denominado como "*dignidad democrática*"<sup>8</sup>, lo que quiere decir que se debe presumir que, en principio, todas las normas son constitucionales.

No obstante lo anterior, cuando los tribunales adviertan una posible norma inconstitucional que pueda vulnerar los derechos fundamentales de la ciudadanía, es su deber analizar la regularidad constitucional de la norma.

De esta manera, el *Tribunal responsable* faltó a su deber de exhaustividad **al no haber revisado**, en un primer momento, si el requisito de elegibilidad se cumplía o no en el caso concreto y, en

<sup>8</sup> FERRERES, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 38.

un segundo momento, **al no interpretar** la actualización del supuesto de inelegibilidad sin haber cuestionado, en forma previa, la **validez de tal requisito**, por tratarse de un límite del derecho político electoral de ser votado.

Por tanto, esta Sala Regional advierte, en sustitución del *Tribunal responsable*, que como se ha precisado, la causal de inelegibilidad hecha valer por el *Partido* se encuentra contemplada en los artículos 88 de la *Constitución local*, 18 y 152, fracción VII, parte final, de la *Ley Electoral local*, y 14, fracción III de la *Ley Municipal*, y consiste en el deber de estar al corriente en el pago de impuestos municipales.

**“Artículo 88 Constitución local.-** Para ser integrante del ayuntamiento se requiere cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio pleno de sus derechos;

II. Haber residido en el lugar de su elección durante los cuatro años previos a la fecha de la elección de que se trate, y

**III. Los demás requisitos que señale la ley de la materia.”**

**“Artículo 152 de la Ley Electoral Local.** Las solicitudes de registro de los candidatos se acompañarán de los documentos originales siguientes:

(...)

VII. Manifestación por escrito expresando bajo protesta de decir verdad, que no se encuentra inhabilitado para ocupar un cargo público, y en el caso de integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad **expresarán además estar al corriente de sus contribuciones en términos del artículo 14 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.”**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

SDF-JRC-38/2016

**“Artículo 14 de la Ley Municipal (vigente para el presente proceso electoral<sup>9</sup>).** Para ser integrante de un Ayuntamiento, además de lo que establece la Constitución Local, se requiere:

(...)

**III. Estar al corriente en el pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales.** Al efecto, los interesados deberán manifestar bajo protesta de decir verdad, ante el Instituto Electoral de Tlaxcala, que se encuentran al corriente del pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales, quedando a salvo los derechos de quien, en su caso, demuestre lo contrario.”

Como se puede advertir, en las porciones normativas antes transcritas se sostiene, en síntesis, que para poder desempeñar un cargo dentro del Ayuntamiento, se deben cumplir entre otros requisitos, **estar al corriente en el pago de las contribuciones municipales, estatales y federales, así como manifestar** lo anterior bajo protesta de decir verdad.

Los enunciados normativos antes señalados son coincidentes en establecer un requisito de elegibilidad para todas aquellas personas que pretendan desempeñar algún cargo público representativo en el Ayuntamiento, esto es la titularidad de la Presidencia Municipal, Sindicaturas o Regidurías. En este orden de ideas, se reitera lo sostenido en párrafos anteriores, y asumido también, por el *Tribunal responsable* respecto a que los derechos fundamentales no son absolutos.

En efecto, el derecho político electoral de ser votado puede ser modulado e, incluso limitado, a efecto de preservar algún bien

<sup>9</sup> Cabe destacar que se utiliza el texto normativo vigente hasta antes de la reforma legal publicada el 12 de octubre del 2015, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo Primero Transitorio del propio Decreto.

o valor de alta relevancia en un Estado democrático, **siempre y cuando sea proporcional.**

Lo **fundado** del agravio radica en que el *Tribunal responsable*, como se adelantó, **no fue exhaustivo** al analizar los agravios planteados por el *actor*.

Como se anticipó, al momento del registro el candidato cuestionado presentó un escrito en el que manifestó bajo protesta de decir verdad que estaba al corriente en el pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales; sin embargo, había dos constancias en los autos del *juicio de origen* que contradecían su manifestación, debido a que de ellas se advertía que los pagos del impuesto predial correspondientes a los ejercicios dos mil once a dos mil dieciséis (2011-2016) **fueron hechos con posterioridad a la fecha de registro**, situación que lo ubicaba en el supuesto de inelegibilidad previsto en los citados artículos y que, por tanto, **lo conducente era aplicar la norma al caso concreto.**

En consecuencia, el *Tribunal responsable* debió advertir que el requisito de elegibilidad alegado era un **límite** al derecho político electoral de ser votado, cuya constitucionalidad y validez resulta a primera vista sospechosa o dudosa, respecto de los parámetros de control de los derechos humanos.

Lo anterior no implica la inconstitucionalidad del requisito de elegibilidad aludido, sino la sospecha o duda que la norma jurídica genera respecto del derecho humano de ser votado en las elecciones populares. En este sentido, **ante la duda o sospecha** sobre la constitucionalidad de una norma, los tribunales deben



analizar en el fondo del caso, la validez del límite al derecho fundamental contenido en una norma.

### **Control de constitucionalidad.**

Como se adelantó, el *Tribunal responsable* faltó a su deber de exhaustividad en el dictado de sus sentencias; ello en razón de que, en un primer momento, **omitió revisar** si se cumplía o no con el requisito de elegibilidad y, en un segundo momento, **no analizó** la constitucionalidad de la norma jurídica que contiene el requisito de elegibilidad cuya aplicación pretende el *actor*.

En virtud de lo anterior, corresponde a esta Sala Regional realizar el análisis cuya aplicación pretende el *accionante*. Por ello, en principio, como marco general es necesario establecer los alcances de la obligación de las autoridades de ejercer control de convencionalidad *ex officio* generadas a partir de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010, relativo al cumplimiento de la sentencia interamericana del "Caso Radilla".<sup>10</sup>

A ese respecto, el Máximo Tribunal sostuvo que conforme al artículo 1º y 133 de la *Constitución Federal*, los jueces están obligados a preferir la aplicación de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior.

---

<sup>10</sup> Varios 912/2010, fallado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de julio de 2011.

En tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que si bien los jueces no podían hacer una declaración general sobre invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideraran contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados, **sí estaban obligados, de oficio**, a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a la aplicación de los derechos humanos de la Constitución y los Tratados internacionales. Más aun, como sucede en el presente caso, cuando los tribunales adviertan que la norma cuya aplicación se pretende presenta sospecha o duda sobre su validez constitucional, frente a los parámetros en materia de derechos humanos.

A partir de lo anterior, el Alto Tribunal ha fijado una serie de pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad, *ex officio*, mismos que quedaron plasmados en el criterio aislado siguiente:

**"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** *La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la*





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

SDF-JRC-38/2016

*presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.”<sup>11</sup>*

En este orden de ideas, siguiendo el criterio asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia anterior, esta Sala regional deberá analizar la regularidad constitucional del requisito de elegibilidad antes señalado, de conformidad con los siguientes pasos:

**a) Interpretación conforme en sentido amplio**, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano- deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

**b) Interpretación conforme en sentido estricto**, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y

---

<sup>11</sup> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXIX/2011(9a.), Pág. 552, [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 552.

en los Tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,

**c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.** Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los Tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Como ya se apuntó, las normas emanadas del legislador democrático gozan de una *dignidad democrática* o presunción de constitucionalidad, es decir, se debe presumir que, en principio, las normas son constitucionales.

Sobre el tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la tesis aislada **1a. CCCXL/2013 (10a.)**, de rubro "*INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA*", que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la *Constitución Federal* y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.



En este orden de ideas, los tribunales y cualquier órgano jurisdiccional que se encuentre en el ejercicio del control constitucional y convencional *ex officio* debe intentar salvar la validez de la norma jurídica en análisis, pues de conformidad con esa presunción de constitucionalidad y esa especial dignidad democrática de la norma, se debe privilegiar la conservación del precepto, siempre y cuando se interprete de tal forma que se hagan efectivos los derechos fundamentales en juego.

No obstante lo anterior, existen casos en los que no es posible llevar a cabo una interpretación conforme de la norma bajo análisis, pues de realizarse ésta, se desdibujaría la finalidad y el núcleo de la disposición. En estos casos, cuando los tribunales corrieran el riesgo de realizar una interpretación *contra legem* o contraria a la norma, no puede hablarse de interpretación conforme, lo que llevaría a que los tribunales tengan que analizar la constitucionalidad de la norma jurídica a la luz de los parámetros en materia de derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos adoptados por el Estado mexicano.

En el presente caso, es evidente que las normas que contienen el requisito de elegibilidad fueron establecidas con la finalidad de limitar el derecho fundamental de ser votado, por lo que cualquier tipo de interpretación maximizadora de ese derecho desnaturalizaría la finalidad de la norma.

Asimismo, debe señalarse que en el caso particular, la norma **no acepta una interpretación conforme** con la Constitución -tanto en sentido amplio como en sentido estricto-

en virtud de que al tratarse de un requisito de elegibilidad, su construcción a modo de regla genera a la jurisdicción electoral un muy bajo margen de interpretación, en tanto que a diferencia de los enunciados normativos contruidos a modo de principios, **las reglas se deben cumplir** o, en caso de incumplimiento, se asume la carga o sanción consecuente.

De esta forma, al no ser posible realizar una interpretación conforme con la Constitución, las normas que contienen el requisito de elegibilidad en comentario deben sujetarse al análisis de constitucionalidad y, de ser el caso que éstas no se ajusten al marco constitucional y convencional atinente, deberán ser inaplicadas para el caso concreto.

Como se puede apreciar, el requisito de elegibilidad contenido en los artículos 88 de la *Constitución local*, 18 y 152, fracción VII, parte final, de la *Ley Electoral local*, y 14, fracción III, de la *Ley Municipal*, -consistente en el deber de estar al corriente en el pago de impuestos municipales, estatales y federales- **constituye un límite al derecho fundamental** de ser votado para las elecciones municipales, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, así como en el artículo 23.1, inciso b), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En el caso es claro que se presenta una antinomia *entre principios*. Por un lado, se encuentra el derecho fundamental de **ser votado** y, por otro lado, **su límite** en la legislación electoral local.

Como se adelantó, los derechos fundamentales -entre ellos el derecho político electoral de ser votado- no son absolutos, sino



que permiten límites que estando establecidos en Ley, sean proporcionales a la finalidad imperiosa en un estado democrático que se persiga. Para ello, las jurisdicciones constitucionales de México y diversos países han empleado el juicio de proporcionalidad como herramienta metodológica para determinar la validez y proporcionalidad de las medidas empleadas por el legislador al momento de establecer límites a los derechos fundamentales.

En efecto, para determinar si determinada restricción a un derecho fundamental es constitucionalmente legítima, el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha construido una elaborada teoría acerca del principio de proporcionalidad. En ese sentido, el juicio de proporcionalidad consiste en superar tres requisitos o sub-principios: **idoneidad**, **necesidad** y **proporcionalidad** en sentido estricto, o **ponderación**.<sup>12</sup>

De igual forma, el Tribunal Constitucional de España ha señalado en la sentencia 207/1996, del 16 de diciembre de ese año, que para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental es proporcional o no, es menester "*constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: 'si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre*

<sup>12</sup> ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 91 y 92.

*otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)'."*<sup>13</sup>

En el mismo hilo conductor, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en la tesis aislada **1a. CCCIX/2014 (10a.)**<sup>14</sup>, de rubro: "*PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SUS DIFERENCIAS CON EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES*", que a diferencia de la proporcionalidad de las penas, el test de proporcionalidad es una fórmula para resolver los conflictos entre principios (o entre derechos así concebidos).

De acuerdo con la tesis de la Primera Sala, el test de proporcionalidad consta, a su vez, de tres sub-principios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Los dos primeros se refieren a la optimización en relación con las posibilidades fácticas. Significa que una medida, esto es, una ley o una sentencia, etcétera, que limita un derecho o un bien constitucional de considerable importancia para satisfacer otro, debe ser idónea para obtener esa finalidad y necesaria, o sea, no debe ocurrir que la misma finalidad pudiera alcanzarse con un costo menor. El tercer sub-principio, por el contrario, tiene que ver con la optimización en relación con las posibilidades normativas.

Sobre el tema, debe destacarse que en la tesis aislada antes referida, la Primera Sala parte de la concepción principalista de Robert Alexy, quien refiere que los principios son mandatos de

<sup>13</sup> STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4.

<sup>14</sup> Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, tesis aislada: 1a. CCCIX/2014 (10a.), página: 590.



optimización con respecto a las posibilidades jurídicas y fácticas; asimismo, que del sub-principio de *proporcionalidad en sentido estricto* se arriba a que los principios son mandatos de optimización con relación a las posibilidades jurídicas, mientras que de los otros dos sub-principios, se sigue que son mandatos de optimización relacionados con las posibilidades fácticas.<sup>15</sup>

Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis aislada **1a. CCCXII/2013 (10a.)**<sup>16</sup>, de rubro: “*INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS*”, que el principio de proporcionalidad irradia y aplica sobre la totalidad de los derechos humanos con fundamento en el artículo 1o., párrafo tercero, de la *Constitución Federal*, por lo que si bien las diferencias en la intensidad del control constitucional y el uso del principio de proporcionalidad han derivado de precedentes relacionados solo con el principio de igualdad, ello no es impedimento para utilizar esta clasificación jurisprudencial y el respectivo test de proporcionalidad (fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido) para casos que no estén estricta y únicamente vinculados con el aludido principio constitucional.

En el mismo sentido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Regional ha empleado en diversas ocasiones el juicio de proporcionalidad como un recurso metodológico para

<sup>15</sup> ALEXY, Robert, *op. Cit.*, pp. 92 y 93.

<sup>16</sup> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, libro XXV, octubre de 2013, tomo 2, tesis aislada: 1a. CCCXII/2013 (10a.), página: 1052.

delimitar la constitucionalidad y proporcionalidad de los límites a los derechos político electorales.

De esta manera, al resolver por ejemplo el juicio ciudadano **SDF-JDC-1074/2013**, esta Sala Regional señaló que a efecto de analizar la regularidad constitucional del requisito consistente en que la ciudadanía deba presentar copia certificada de su acta de nacimiento, a fin de obtener la credencial para votar con fotografía, es necesario realizar un *test de proporcionalidad* en el que **se verifique si la medida restrictiva o limitantes persigue un fin legítimo** en un Estado democrático a partir de sus tres sub-principios:

a) **Idoneidad.** Se refiere a que toda intervención en los derechos fundamentales debe ser susceptible de conseguir el objetivo propuesto. Es decir, tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

b) **Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto; esto es, que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario para lograr el fin pretendido con la misma; y

c) **Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido. Aquí se lleva a cabo la ponderación propiamente, es decir, se debe determinar si la





norma diferenciadora guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas en relación con el interés general que se persigue.

En forma previa al análisis de los sub-principios del juicio de proporcionalidad, vale referir que el requisito de elegibilidad aludido persigue un fin constitucionalmente legítimo: **permitir que accedan a los cargos públicos representativos sólo aquellas personas que se encuentren en pleno cumplimiento de sus obligaciones fiscales, dado que con ello se pretende garantizar que accedan a estos cargos las personas que presenten el mejor perfil a la ciudadanía; además, la medida busca fortalecer a la Hacienda Pública federal, estatal y municipal.**

En esta tesitura, una vez señalado que las normas en cuestión persiguen una finalidad imperiosa en un Estado democrático, corresponde ahora analizar los tres sub-principios de proporcionalidad anunciados en párrafos precedentes, para el caso concreto.

#### **Sub-principio de idoneidad.**

Como se adelantó, en este primer paso, para revisar la validez constitucional del límite establecido en las normas bajo análisis, se debe contrastar que la medida interventora sea idónea o susceptible para alcanzar la finalidad imperiosa que persigue la norma. Esto es, la medida debe ser adecuada para conseguir el fin pretendido.

En el caso, la medida implementada por el legislador local (consistente en que para integrar los Ayuntamientos del estado de Tlaxcala, la ciudadanía que lo pretenda debe estar al corriente de sus contribuciones) **es idónea** para la consecución de los fines pretendidos, en virtud de que se busca garantizar que accedan a los cargos públicos representativos un perfil particular de ciudadanía que cumpla con sus obligaciones tributarias.

En este orden de ideas, el perfil que las normas establecen a partir del requisito de elegibilidad en comentario, tiene implícito un modelo de ciudadanía basado en lo que estima el legislador, es el adecuado.

El legislador democrático se encuentra en pleno uso de sus atribuciones, a efecto de pretender con las normas en análisis una finalidad legítima en un Estado democrático, como lo es permitir que accedan a los cargos públicos representativos sólo aquellas personas que se encuentren en pleno cumplimiento de sus obligaciones fiscales, dado que con ello se pretende garantizar que accedan a estos cargos las personas que presenten el mejor perfil a la ciudadanía.

Asimismo, la norma es idónea en tanto que es apta para fortalecer a la Hacienda Pública federal, estatal y municipal, en virtud de que la medida interventora puede generar un efecto persuasivo, al menos en aquellas personas que pretendan competir en un proceso electivo para integrar los Ayuntamientos del estado de Tlaxcala, respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.



Por ello, la medida interventora del derecho fundamental a ser votado es idónea para conseguir la finalidad pretendida.

### **Sub-principio de necesidad.**

Sin embargo, la medida interventora **no es necesaria** en el contexto de un Estado democrático, en virtud de que no se trata del mecanismo más benigno respecto del derecho fundamental intervenido.

En efecto, el requisito de elegibilidad por el cual se exige que una persona que pretenda integrar un Ayuntamiento deba estar al corriente de sus contribuciones, no cubre el parámetro de necesidad, en virtud de que el legislador pudo optar por algunas medidas menos lesivas para el derecho fundamental bajo análisis.

Por ejemplo, el legislador democrático pudo haber establecido -como efectivamente se ha hecho en los distintos ámbitos del orden jurídico mexicano- algunos mecanismos para hacer efectivo el cobro de las contribuciones, tales como los procedimientos administrativos de ejecución, embargos de bienes para garantizar el cobro de créditos fiscales, entre otras.

Además, el legislador democrático **pudo optar por una medida menos restrictiva** del derecho pasivo al sufragio, en aras de proteger que el acceso a los cargos de elección popular en Ayuntamientos se llevara a cabo exclusivamente por los mejores perfiles de ciudadanos.

De hecho, no pasa inadvertido para esta Sala Regional que el propio legislador local ya **ha decidido que la medida no es**

**necesaria** en el estado de Tlaxcala, sobre lo cual, este Tribunal toma nota y valora para efectos del presente caso.

En efecto, en el "Decreto número 146"<sup>17</sup>, el Congreso local reformó la *Ley Municipal* el doce de octubre de dos mil quince, entre otros, respecto del artículo 14, fracción III, que establecía que "[p]ara ser integrante de un Ayuntamiento, además de los que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, se requiere: (...) III. Estar al corriente del pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales."

Como se puede apreciar, el legislador ya hizo patente su voluntad de no considerar, para efectos de la *Ley Municipal*, como un requisito exigible a quienes integren un Ayuntamiento, el no tener adeudos fiscales.

Por lo anterior, la medida tampoco cumple con la exigencia de necesidad en análisis.

#### **Sub-principio de proporcionalidad en sentido estricto.**

Finalmente, la medida restrictiva del derecho político electoral de ser votado para las elecciones de los Ayuntamientos, **tampoco es proporcional** en sentido estricto, en virtud de que la medida interventora no guarda una adecuada relación entre los bienes jurídicos protegidos con ella frente a los derechos fundamentales de la ciudadanía que pretende acceder a un cargo de elección popular.

En efecto, el requisito de elegibilidad contenido en los artículos 88 de la *Constitución local*, 18 y 152 fracción VII parte

---

<sup>17</sup> Publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado el 12 de octubre de 2015.



final de la *Ley Electoral local*, y 14, fracción III, de la *Ley Municipal*, -consistente en el deber de estar al corriente en el pago de impuestos municipales, estatales y federales- constituye un límite desproporcionado del derecho fundamental a ser votado para las elecciones municipales, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, así como en el artículo 23.1, inciso b), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, en virtud de que el requisito de elegibilidad tiene como consecuencia -en caso de su incumplimiento- la prohibición para acceder a un cargo público en un Ayuntamiento. De esta manera, no debe perderse de vista que los derechos fundamentales **sólo pueden limitarse en casos de excepción**, y siempre persiguiendo un fin legítimo, que como en el caso se ha sostenido, no se actualiza en la hipótesis normativa en estudio.

Asimismo, en acatamiento a lo establecido en el artículo 1º de la *Constitución Federal*, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por ésta 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 el marco constitucional establece.

En este orden de ideas, la medida restrictiva del derecho fundamental de ser votado no guarda proporción con la finalidad que se pretende obtener -y que ha sido demostrado al analizar los sub-principios de idoneidad y necesidad- en virtud de que el requisito de elegibilidad no contempla los diversos escenarios en

los que pudiera encontrarse la ciudadanía que pretende ser electa para un cargo público representativo en un Ayuntamiento.

Por ejemplo, la norma limitativa no contempla alguna situación de excepción; más aun, le sería aplicable la misma consecuencia jurídica a quien no pagase los impuestos reiterada y sistemáticamente que a quien fue omiso por un solo periodo fiscal, o bien que negligentemente no pagó el impuesto predial.

Además, la norma restrictiva tendría que surtir efectos en contra de quien no cubriera algún impuesto o derecho municipal inconstitucional -pero que al no ser materia de este Tribunal Electoral y que no hubiese sido impugnado mediante acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte- subsistente jurídicamente, como lo ha sido históricamente los derechos de alumbrado público, por citar un ejemplo, reiterado en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal.

Como se puede observar, la norma restrictiva no permite al órgano administrativo electoral ponderar los diversos niveles de incumplimiento del requisito, lo que tiene como consecuencia (como se advierte en el párrafo anterior) que una conducta muy leve actualizara incuestionablemente el supuesto prohibitivo que se encuentra en los enunciados normativos antes referidos.

En consecuencia, la norma no cumple tampoco con el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto.

Por todo lo anterior, al demostrarse que la causal de inelegibilidad hecha valer por el *Partido*, contemplada en los artículos 152, fracción VII, parte final, de la *Ley Electoral local* y 14, fracción III, de la *Ley Municipal*, consistente en el deber de



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

SDF-JRC-38/2016

estar al corriente en el pago de impuestos municipales, **es desproporcionada y, por tanto, inconstitucional.**

En vista de lo anterior, esta Sala Regional estima procedente **inaplicar para el caso concreto** la causa de inelegibilidad contenida en la fracción VII del artículo 152 de la *Ley Electoral local*, así como en la fracción III del artículo 14 de la *Ley Municipal*.

No es óbice a la conclusión alcanzada que el **doce de octubre de dos mil quince** el legislador local emitió el "Decreto número 146"<sup>18</sup>, por el que se reformó la *Ley Municipal*, entre otros supuestos, respecto del artículo 14, fracción III, que establecía que "[p]ara ser integrante de un Ayuntamiento, además de los que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, se requiere: (...) III. Estar al corriente del pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales.", pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo Primero Transitorio del referido Decreto, la reforma **surtirá efectos** hasta el próximo primero de enero de dos mil diecisiete.

Consecuentemente, ante la vigencia en el presente proceso electoral del requisito de elegibilidad en comento, lo procedente **es inaplicarlo para el caso concreto** que se resuelve.

Por lo anterior, es que se califican **parcialmente fundados** los agravios formulados por el actor en cuanto a que el *Tribunal responsable* no analizó el cumplimiento del requisito de elegibilidad, pero **infundados** en cuanto a que debió declarar

<sup>18</sup> Publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado el 12 de octubre de 2015.

inelegible al candidato, con base en consideraciones distintas a las vertidas por ese órgano jurisdiccional; por ende, lo procedente es **modificar** la resolución impugnada y **confirmar** el acuerdo del Consejo General ITE-CG **102/2016**.

No pasa inadvertido a esta Sala Regional que a la fecha en que se resuelve se encuentra pendiente la remisión por parte del *Tribunal responsable* de las constancias del trámite del medio de impugnación, relacionadas con la posible comparecencia de terceros interesados; sin embargo, atendiendo a la urgencia del tema, así como al hecho de que con el sentido del fallo no se produce afectación alguna a éstos, se estima necesario resolver con las constancias que obran en autos.

Por lo expuesto y fundado, se:

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **modifica** la resolución impugnada, al tenor de las consideraciones contenidas en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se **confirma** el acuerdo **ITE-CG 102/2016** emitido por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

**TERCERO.** **Hágase del conocimiento** de la Sala Superior el presente fallo, en el que se determinó la inaplicación al caso concreto de diversas porciones normativas.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Distrito Federal

SDF-JRC-38/2016

**NOTIFÍQUESE;** por oficio, con copia certificada de esta sentencia al *Tribunal responsable*; y **por estrados** al *actor*, como lo solicitó en su demanda, así como a los demás interesados.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, ante la secretaria general de acuerdos quien **autoriza y da fe**.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ARMANDO I. MAITRET HERNÁNDEZ**

**MAGISTRADO**

IR

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA GUADALUPE  
SILVA ROJAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CARLA RODRÍGUEZ PADRÓN**

