

Los hijos marginados
de la patria chica. Constancia
de residencia o vecindad:
documento conculcatorio
de un derecho político-electoral
de los no nativos

*The marginalized sons of small homeland.
Certificate of residence or neighborhood: transgressive document
of a political-electoral right of non-natives*

Waldo López Blanco (México)*

*El verdadero lugar de nacimiento
es aquel donde por primera vez
nos miramos de forma inteligente.*

Marguerite Yourcenar,
escritora belga-estadounidense

Fecha de recepción: 20 de febrero de 2020.

Fecha de aceptación: 25 de agosto de 2020.

RESUMEN

Desde 2011, con la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, se han registrado innegables avances, tanto en el ámbito federal como en el local, en la de-

* Maestrando en Derecho Electoral. Funcionario del Instituto Electoral Puebla. Con cargos en dos comicios y en Transparencia, por un periodo. nandudunan77@hotmail.com.

fensa, garantía y optimización de los referidos derechos, entre los que se incluyen los político-electorales. No obstante, todavía quedan procedimientos, figuras jurídicas, actos y requisitos que violan o desconocen las prerrogativas cívicas.

Un ejemplo de ello es la constancia de residencia solicitada exclusivamente a los no nativos, lo cual menoscaba o anula su derecho a ser nombrados para ocupar un cargo público. En esta disertación se exponen, además de los conceptos más importantes relacionados con ese tipo de constancia, las razones por las cuales esta es inconstitucional, así como las propuestas para mejorarla.

PALABRAS CLAVE: ciudadanía, derechos político-electorales, no discriminación, acreditamiento de residencia, principio propersona.

ABSTRACT

Since 2011, with the constitutional reform in the field of human rights, undeniable progress has been made, both in the federal and local sphere, in the defense, guarantee and optimization of these rights, including political-electoral ones. However, there are still procedures, legal figures, acts and requirements that violate or ignore civic prerogatives.

An example of this is the certificate of residence requested exclusively from non-natives, which undermines or nullifies their right to be appointed to hold a public office. In this dissertation, in addition to the most important concepts related to this type of certificate, the reasons why this is unconstitutional, as well as proposals to improve it, are exposed.

KEYWORDS: citizenship, political-electoral rights, nondiscrimination, residence accreditation, pro person principle.

Introducción

Entre los derechos civiles de mayor relevancia, junto con los de sufragio activo y pasivo, así como el de asociación para la consecución de fines de índole político-electoral, se encuentra el de ser nombrado o designado para un cargo público, ya sea que este se desempeñe de manera individual o como parte de un órgano colegiado, el cual, en materia comicial, puede ser de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

Ese derecho, a semejanza del voto pasivo, implica que, para poder acceder a una responsabilidad política o de Estado, primero se tiene que ser favorecido con el voto mayoritario, en este caso el proveniente de autoridades, pues el de tipo popular es el requerido cuando se trata de la prerrogativa de ser votado.

En cuanto al derecho a ejercer funciones públicas de las personas no nacidas en un territorio determinado, este es objeto de transgresiones o violaciones con motivo de un documento usualmente exigido en las convocatorias o los acuerdos que invitan a los procesos de selección de funcionarios electorales administrativos: la constancia de residencia o vecindad.

En las siguientes líneas se demostrará el carácter conculcatorio de los derechos y principios que posee ese documento. En primer lugar, se expondrán brevemente algunas nociones o términos relacionados con él, tales como ciudadanía y residencia; posteriormente, será el turno de desarrollar las razones por las que la constancia de residencia va en contra del derecho a ejercer las funciones públicas, así como de los principios de igualdad, no discriminación, progresividad y propersona; de igual manera, se expondrá cómo infringe la primacía constitucional y garantía de no restricciones implícitas de una ciudadanía local, en este caso la poblana. A propósito de esto último, es pertinente subrayar que la presente disertación se basará, en gran medida, en la correspondiente normatividad de Puebla.

Finalmente, se incluirá un apartado de propuestas, cuya intención principal es que este documento se torne funcional, justo y aprovechable.

Es conveniente agregar que otro de los propósitos importantes de este tratado es servir como guía para la impugnación jurisdiccional de las constancias de residencia.

Conceptos involucrados

La ciudadanía es el conjunto de lazos que, jurídicamente, se establecen o existen entre un individuo y una comunidad, los cuales crean derechos y obligaciones, fundamentalmente de naturaleza político-electoral, es decir, vinculados con la participación en los asuntos públicos, así como con la representación y conducción de los intereses colectivos.

La residencia alude al sitio que las personas destinan para desarrollar sus proyectos de vida individuales o familiares, los cuales incluyen una serie de actividades que pertenecen, principalmente, a la esfera de la intimidad o privacidad. De igual manera, se refiere al ánimo de permanencia o de estancia prolongada en un determinado espacio físico, a la relación de no transitoriedad que, respecto a un cierto bien inmueble, logra configurar y acreditar cada sujeto.

Los ciudadanos poblanos son quienes, además de reunir la calidad de poblano, así como de vecino y residente locales, poseen la nacionalidad mexicana, la mayoría de edad y un modo honesto de vida (Coremun, artículo 15, 2020; CPEP, artículo 19, 2020).

Son tres las formas para ser considerado poblano (sin apelativos) o conseguir esa calidad: por nacimiento en territorio del estado (especie de *ius soli* o derecho de suelo), porque uno o ambos progenitores, nacidos en Puebla, transmitan esa calidad (especie de *ius sanguinis* o derecho de sangre), o bien por acreditar la residencia —durante cierto tiempo— en la entidad (especie de *ius domicili* o derecho de domicilio) (CPEP, artículo 18, 2020).

Los vecinos son aquellos nacidos y residentes en Puebla, o bien los habitantes domiciliados o residentes en la entidad de manera continua o estable, al menos durante seis meses (Coremun, artículo 12, 2020).

Mientras que los habitantes de Puebla son las personas que residen habitual (domiciliadas) o transitoriamente (transeúntes) en alguna parte de

la extensión territorial poblana (Coremun, artículo 11, 2020; CPEP, artículo 7, párrafo primero, 2020).

En consecuencia, los residentes son una especie de la categoría de los habitantes, la relativa a quienes viven habitualmente (domiciliados) en el estado.

Por cierto, existe una antinomia en lo que respecta al concepto de habitante, ya que, mientras la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (CPEP) y el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (Coremun) lo definen —como ya fue asentado— como aquel individuo que reside habitual o transitoriamente en algún punto del estado, la Ley Orgánica Municipal (LOM) de la entidad, que es un ordenamiento que otorga las bases generales de la regulación de los asuntos a cargo de los municipios poblanos, indica que un habitante (de una demarcación municipal) solo es aquella persona física que está domiciliada (reside habitualmente) en una de esas demarcaciones (LOM, artículo 36, 2020).

Sin embargo, se trata de una contradicción fácil de superar: se debe imponer la definición de la CPEP y el Coremun, pues prevalecen la supremacía jurídica de la primera y, en el caso del código, el ser expresión del criterio de resolución de antinomias conocido como *lex specialis derogat generali*, consistente en que, cuando hay un conflicto entre una norma general (en este caso la LOM) y otra especial o específica (el Coremun), los contenidos de esta última son los que se aplican.

Violación del derecho de ser nombrado para un cargo público

El derecho a ejercer cualquier empleo o comisión del servicio público, con la previa designación obtenida por cumplir con las calidades que establece la ley (CPEUM, artículo 35, fracción VI, 2020), también es una gran responsabilidad, porque igualmente implica convertirse en un leal guardián de los intereses y las libertades de la colectividad. Asimismo, se encuentra consagrado en la Convención Americana sobre Derechos

Humanos (CADH), la cual también lo considera una oportunidad, en sus acepciones de posibilidad o provecho, que tiene que ser garantizada para todos en condiciones generales de igualdad (CADH, artículo 23, numeral 1, inciso c, 2020).

Otro instrumento normativo internacional que lo contempla es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual se encuentra establecido de modo muy parecido al de la CADH, y agrega que la prerrogativa cívica en cuestión no tiene que ser objeto de distinciones (discriminaciones) o restricciones indebidas (PIDCP, artículo 25, párrafo primero, inciso c, 2020). Por lo que respecta al ámbito local, la CPEP lo incluye en su catálogo de derechos político-electorales de una forma esencialmente idéntica a la de la CPEUM (CPEP, artículo 20, fracción III, 2020).

De lo anterior puede deducirse que:

- 1) Tener acceso a las funciones públicas, es decir, ser nombrado para cualquier empleo o comisión dentro del servicio público, es un derecho, oportunidad, prerrogativa o posibilidad de quienes tienen la ciudadanía.
- 2) Para ejercer ese derecho, además de la ciudadanía, deben poseerse las otras calidades (características o requisitos) que establezca la ley.
- 3) En el marco del ejercicio del referido derecho, se le debe garantizar a la ciudadanía una serie de condiciones de igualdad, es decir, un trato realmente justo, sin ventajas indebidas para un individuo o grupo ni desventajas que sean producto de la discriminación, la irracionalidad o las restricciones sin sustento.

Con relación a eso último, cualquier restricción inconstitucional que no encuentre plena justificación —por no tener un fin legítimo, o bien, por no ser idónea, necesaria o proporcional— es violatoria del goce y disfrute de derechos fundamentales, en este caso del consistente en ser nombrado para integrar órganos públicos.

Asimismo, es inconstitucional y transgresora de derechos o libertades cualquier condición —sin motivación adecuada— que se constituya en una limitante, barrera o prohibición contraria al ejercicio vigoroso y ampliado de prerrogativas, o que, en su caso, represente para el individuo del que se trate una carga o requisito adicional a los exigidos a las demás personas que se encuentran en el mismo supuesto legal o fáctico, lo cual, en el tema en turno, se refiere a los que aspiran a un mismo puesto público.

Las constancias de residencia o certificados de vecindad configuran una restricción retrógrada y no justificada de prerrogativas cívicas y, al mismo tiempo, son un requisito inequitativo, pues no son exigidas por igual a todos los que aspiran a los mismos cargos.

De esa manera, dichas constancias (que se piden en original), con las que se pretende acreditar que se ha vivido cierto tiempo continuo en un domicilio ubicado en la entidad, el distrito electoral local o el municipio por el que se compite, únicamente se les exigen a quienes no hayan nacido en territorio poblano, sin aceptarles otros documentos que comprueben su residencia ni considerar otras particularidades importantes, como el arraigo al estado, al distrito o al municipio; si poseen o no la calidad de ciudadanos poblanos, o si cuentan con participaciones previas en el mismo cargo al que aspiran, sobre todo si estas han ocurrido mientras forman parte de un órgano comicial con sede en la misma demarcación territorial en la que actualmente tienen su hogar.

En cambio, a quienes nacieron en Puebla se les permite acreditar su residencia solo con un comprobante domiciliario reciente o con la credencial de elector, es decir, de forma más sencilla, pues dichos documentos son gratuitos y más comunes, y menos tardados o complejos de obtener que las constancias de residencia o certificados de vecindad.

Además, en algunas ocasiones, esa acreditación simplificada de la residencia, que favorece a los originarios de la entidad, un distrito local o un municipio, desemboca en situaciones poco éticas, próximas a constituir

un fraude a la ley o que, ciertamente, terminan configurándolo. Por ejemplo, un individuo nacido en Puebla, con acta de nacimiento que lo certifique, en la realidad puede llevar años viviendo o trabajando en otra entidad federativa cercana o en un distrito contiguo, desvinculándose de las dinámicas y problemáticas de su lugar nativo o de residencia primigenia; sin embargo, cabe la posibilidad de que no haya cambiado el domicilio asentado en su credencial de elector y que, al mismo tiempo, consiga de parte de sus familiares o amistades un comprobante domiciliario que no es obligatorio que esté a su nombre.

Todas esas circunstancias facilitarían que la persona de la que se trate logre cumplir con el requisito de residencia sin necesidad de tramitar un certificado de vecindad, no obstante que en la realidad no habite en el territorio poblano donde asegura vivir, y sin importar que algunos no nacidos en Puebla sean mucho más conocedores del acontecer diario y la idiosincrasia de su comunidad o distrito local, lo cual convierte a dichos poblanos por adopción en sujetos con más méritos para conseguir los cargos públicos relacionados con la circunscripción territorial en la que han decidido desarrollar su proyecto de vida.

Ahora bien, lo señalado en los párrafos precedentes no son solo elucubraciones o formulaciones hipotéticas acerca de las dudas, simulaciones o anomalías que propicia la acreditación simplificada de la residencia establecida para las personas oriundas de una entidad federativa, pues existen diferentes casos que demuestran que esas irregularidades ocurren; estos actos desnaturalizan los objetivos perseguidos (es decir, el arraigo a cierto lugar y el conocimiento de sus dinámicas) cuando se exige la presentación de constancias de residencia o vecindad, y, en consecuencia, estas se convierten en documentos ineficaces para los fines que fueron creados.

Algunos ejemplos de esos casos anómalos o muy particulares son los siguientes.

1. Yenifer Valdovinos Berber, nacida en Guerrero, participó en 2017 en el proceso de selección de consejera o consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, y llegó a la etapa final, la de las entrevistas (INE 2017). Solo un año después, en 2018, concursó en el proceso de designación de tres consejerías electorales para el organismo público local electoral (OPLE) asentado en la entidad poblana, en el cual también accedió a la etapa de entrevistas, no sin antes haber sido declarada por la respectiva comisión del Instituto Nacional Electoral (INE) como una de las aspirantes que cumplía con todos los requisitos de elegibilidad (INE 2018a, 30), incluido el de la residencia en Puebla, no obstante que en su resumen curricular (INE 2018b), así como en su entrevista (INETV 2018a), se evidenció que desde el 17 de febrero de 2011 hasta el 13 de julio de 2018 había trabajado en el Colegio de Bachilleres del Estado de Guerrero. De esto se deduce que también residió en ese estado durante los siete años en los que prestó sus servicios en dicho organismo; además, Valdovinos Berber declaró su vínculo con dos inmuebles ubicados en la capital poblana, al ser dueña y obtener renta de uno de ellos, y vivir en realidad en el otro, en el que es inquilina (INETV 2018a).

2. Alberto Sánchez Castro, nacido en Puebla, también participó en el ya referido proceso de consejerías de 2018 para el OPLE poblano; igualmente, accedió a la etapa final de entrevistas (INETV 2018b), en la cual manifestó que, desde noviembre de 2017, al haber ingresado a laborar en el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, ha pernoctado o estado mucho tiempo en un inmueble de Apizaco, en Tlaxcala, sobre todo en épocas de comicios, acumulando más horas en ese inmueble que en su domicilio particular de Zacatlán, en Puebla.

3. Tamara López Ortega, nacida en Puebla, participó en 2017 en el proceso de selección y designación de consejerías electorales distritales locales del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEE). Esta ciudadana se inscribió (IEE 2017b, 27 y 46), el 10 de octubre de 2017, como aspirante en el distrito electoral local número 18, con cabecera en Cholula de Riva-

davia; después, el 19 de octubre de 2017, fue registrada como aspirante en el distrito electoral local número 10, con cabecera en Heroica Puebla de Zaragoza, distrito en el que fue nombrada consejera electoral propietaria número 1 (IEE 2017a, 65). Para conocer con cuál de esos dos distritos electorales está verdaderamente más relacionada la ciudadana en cuestión, basta con usar el buscador en línea de Google y acceder al primer resultado mostrado, el cual indica que López Ortega trabaja en el Instituto Municipal de las Mujeres de San Pedro Cholula (ASPCH 2020a), en la actual administración 2018-2021; es directora de Atención a la Mujer, cargo considerado parte del gabinete del alcalde Luis Alberto Arriaga Lila. Es oportuno decir que, en este caso, no solo surgen cuestionamientos o preocupaciones respecto a la residencia y su forma de acreditarla, sino también en cuanto al cruce de información, la aplicación de filtros y la revisión documental realizados por las áreas del IEE encargadas de ello, porque, si bien la ciudadana no tuvo que presentar una constancia de residencia por ser poblana nativa, se supone que esto no la exentó de entregar copias de la credencial de elector y del comprobante domiciliario en sus dos registros como aspirante, los cuales fueron hechos para distritos locales diferentes, con cabeceras en municipios distintos.

Entonces, una vez expuesto todo lo anterior, también es conveniente enunciar que los derechos político-electorales, como el de integrar órganos públicos, poseen el carácter de fundamentales, por lo que pueden ser restringidos o limitados, pero no en forma discrecional ni desmedida. De acuerdo con lo decretado en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 249 de 2007, aprobada el 4 de mayo de dicho año por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), esas restricciones o limitantes no deben ser irracionales, injustificadas, desproporcionadas o privativas de la esencia del derecho, principio o valor del que se trate; además, tienen que ser interpretadas de tal forma que garanticen el ejercicio efectivo de

los derechos, evitando los razonamientos que supriman o constriñan las libertades más de lo permitido en la CPEUM y los tratados internacionales (SUP-JDC-249/2017 y SUP-JDC-250/2017, acumulados, apartado 5.3).

Como consecuencia de ello, la restricción de los derechos fundamentales debe cumplir con tres condiciones:

- 1) Ser adecuada para el fin propuesto.
- 2) Ser necesaria. Que no quepa una medida alternativa menos grave para el interesado.
- 3) Ser proporcional en sentido estricto. El derecho o interés objeto de la intervención pública no debe ser sometido a un sacrificio excesivo.

En otras palabras, esas restricciones, que estarán fijadas clara e inequívocamente en los textos constitucionales y legales, se sujetarán a un escrutinio riguroso por parte de los órganos jurisdiccionales, conocido como test de proporcionalidad, el cual indica que una limitante o restricción será proporcional si tiene un fin legítimo sustentado constitucionalmente y, aunado a esto, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto (SUP-JDC-249/2017 y SUP-JDC-250/2017, acumulados, apartado 5.3).

Siguiendo ese orden, el requisito de las constancias de residencia pedidas a las personas no nativas no posee un fin constitucional legítimo y expreso, pues no se encuentra establecido explícitamente ni en la CPEUM ni en la Constitución de Puebla, y tampoco se desarrolla de manera clara en la respectiva legislación secundaria, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Ahora bien, en situaciones como estas, que requieren la concreción de parámetros de análisis, las autoridades jurisdiccionales han optado, consuetudinariamente, por la independencia y profesionalización de los órganos comisionales administrativos, es decir, han avalado las restricciones combatidas

cuando se ha comprobado que estas son útiles para consolidar la autonomía de esos órganos, así como para conseguir que sus integrantes tengan las capacidades y habilidades propias de un desempeño profesional.

En el asunto en turno tampoco se actualizan los parámetros mencionados porque no se explica, y mucho menos se demuestra, cómo exigir la constancia de vecindad solamente a las personas no nativas contribuirá a que los consejos electorales (distritales, municipales y estatal) se vuelvan más independientes y profesionales. Igualmente, es discriminatorio pensar que los oriundos, sin importar que residan o no en Puebla y sin tener en cuenta todas sus circunstancias particulares, son las únicas personas que pueden actuar de manera libre, competente y leal al frente de órganos comiciales de la entidad.

Si se insiste en que el verdadero propósito de las constancias de vecindad es que los no nacidos en Puebla que aspiran a integrar un órgano público electoral administrativo acrediten conocimiento directo de las problemáticas del lugar en el que desempeñarán su cargo, mediante la demostración de los lazos o vínculos con el distrito comicial, municipio o entidad, gracias a una residencia ininterrumpida, prolongada o permanente en cierto sitio, entonces sí ya se podría hablar de un fin legítimo, no expreso ni flexible, pero efectivamente legítimo; sin embargo, esas constancias seguirían siendo un requisito inconstitucional y una limitante injustificada por no ser idóneas ni necesarias.

Una restricción es idónea si es adecuada en alguna medida para satisfacer su propósito constitucional (SUP-JDC-421/2018, párrafo 87). Como ya se mencionó, el requisito de las constancias no es idóneo, ya sea que el fin perseguido sea lograr la independencia o el profesionalismo de los órganos comiciales, o bien el acreditamiento de la residencia efectiva de quienes los conformen. En cuanto a los dos objetivos, no existe una argumentación específica o manifiesta (mucho menos en un texto constitucional) del modo y grado en que abonará a la autonomía y calidad de los

órganos electorales pedirles exclusivamente a los aspirantes no oriundos que presenten una constancia de vecindad. Respecto al fin consistente en el acreditamiento de la residencia, tampoco es idóneo ese tipo de constancia; en el mejor de los casos, se constituye como una medida parcialmente adecuada. Esta deficiencia se prueba, por ejemplo, con los tres casos individuales asentados en este apartado, en los cuales no existe certidumbre total acerca del lugar de residencia efectiva de las personas involucradas, no obstante que una de ellas —Valdovinos Berber— incluso presentó una constancia de esa clase.

De igual manera, una medida no es necesaria cuando existen alternativas mediante las cuales se pueda alcanzar el fin buscado y, además, estas sean menos lesivas o perjudiciales para el derecho fundamental afectado (SUP-JDC-421/2018, párrafo 87). En consecuencia, por no superar el subtest de necesidad, también es desproporcionado exigirles solamente a los aspirantes no nativos a las consejerías electorales que presenten una constancia de vecindad o residencia, ya que, por supuesto, hay otras opciones —menos gravosas— tanto para consolidar la independencia y el profesionalismo electorales como para comprobar la residencia efectiva; ejemplos de ellas son —para los fines de autonomía y calidad— la colegialidad de los órganos comiciales y el contar con instancias jurisdiccionales locales y federales (SUP-JDC-421/2018, párrafos 139-41), mientras que, para el fin del acreditamiento de residencia o de vínculos, lo son los comprobantes domiciliarios recientes, la credencial de elector o la información histórica individualizada proporcionada por el Registro Federal de Electores (RFE); esto último, de acuerdo con la sentencia del SUP-JDC-1575/2019 (30-2), en la cual hasta lo asentado o certificado en una constancia de residencia fue desautorizado, fundamentalmente por la respectiva información que acerca del aspirante otorgó el RFE.

Transgresión de los principios de igualdad ante la ley y no discriminación

La igualdad ante la ley implica que todas las personas, sin importar la diversidad de particularidades que caracterizan a los seres humanos, reciban el mismo trato o consideraciones por parte de las normas y los ejecutores de estas (es decir, autoridades e instituciones); asimismo, significa que los preceptos normativos deben regular de manera uniforme, sin favoritismos o distinciones indebidas, las situaciones fácticas y jurídicas de todos los individuos.

Por su parte, la no discriminación es una obligación de no molestar ni ofender a los otros, de no desconocer o afectar sus derechos dejándose llevar por los prejuicios o las ideas preconcebidas, los cuales estigmatizan, minimizan o señalan negativamente a un individuo o grupo específico solo porque su personalidad, biografía o estilo de vida poseen ciertos atributos catalogados como inferiores.

La esencia del principio de igualdad se encuentra recogida en las constituciones federal y local de manera muy parecida: todas las personas gozarán de los derechos humanos (y sus respectivas garantías) reconocidos en ellas y en los tratados internacionales (CPEUM, artículo 1, párrafo primero, 2020; CPEP, artículo 7, párrafo segundo, 2020). En la CPEP se profundiza un poco más en dicho principio, al cual también se le considera un valor, pues se señala que este radica en el respeto a las diferencias y a la libertad (CPEP, artículo 11, párrafo primero, 2020).

Por su parte, los instrumentos internacionales indican al respecto que los estados que los integran están comprometidos u obligados a respetar los derechos y las libertades reconocidos, así como a garantizarles a todas las personas (mujeres y hombres) el goce y ejercicio plenos de esos derechos (CADH, artículos 1, numeral 1, y 24, 2020; PIDCP, artículos 2, numeral 1, 3 y 26, 2020).

Ahora bien, el principio de no discriminación es enunciado como una prohibición tanto en la CPEUM como en la CPEP, la cual consiste en que

no está autorizada ninguna acción que atente contra la dignidad, libertad o igualdad, o bien que anule o menoscabe los derechos humanos, cuya motivación o causa sea el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, la filiación, la instrucción y el nivel cultural, la apariencia física, la ideología política o cualquier otra análoga (CPEUM, artículo 1, párrafo quinto, 2020; CPEP, artículo 11, párrafo segundo, 2020). La Constitución federal añade que podrán existir distinciones toleradas, que impliquen la restricción o suspensión de derechos, pero que estas serán excepcionales y con base en las condiciones que aquella establezca (CPEUM, artículo 1, párrafo primero, 2020).

Asimismo, esa prohibición también se encuentra consagrada en la normatividad internacional (CADH, artículos 1, numeral 1, y 24, 2020; PIDCP, artículos 2, numeral 1, y 26, 2020), pero esta contempla menos categorías o causales explícitas de discriminación, pues no menciona la edad, las discapacidades, las condiciones de salud, las preferencias sexuales, el estado civil, la filiación, la instrucción, el nivel cultural ni la apariencia física, y agrega la relativa al idioma (CADH, artículo 1, numeral 1, 2020; PIDCP, artículos 2, numeral 1, y 26, 2020).

Los preceptos normativos previamente aludidos conducen a algunas de las siguientes conclusiones:

- 1) Igualdad ante la ley significa que todas las personas, no solo la mayoría o un amplio grupo, son dignas de gozar y ejercer todos sus derechos y garantías por la simple (y al mismo tiempo poderosa) razón de ser humanas.
- 2) De preferencia, esos derechos humanos tendrán que estar consagrados en las constituciones o los tratados internacionales.
- 3) El ejercicio y goce universales de derechos o libertades no deben verse afectados por discriminaciones ni distinciones o restricciones indebidas.

- 4) Las discriminaciones o distinciones ilícitas son de diversa naturaleza o clase, y las más comunes son las que se basan en la raza, el género, la orientación sexual, las condiciones socioeconómicas o de salud, la religión, el origen étnico o nacional, las discapacidades, la ideología política, la apariencia física, la edad, el estado civil, la preparación académica y el nivel cultural.
- 5) Los elementos en común de todas las categorías discriminatorias son atentar contra la dignidad humana y menoscabar o anular los derechos.
- 6) Las libertades y los derechos pueden restringirse o suspenderse únicamente de manera excepcional, no arbitraria, y con una regulación escrupulosa.

Entonces, tener que entregar un certificado de vecindad o una constancia de residencia no es igualitario, pues se le exige exclusivamente a quienes no nacieron en Puebla, y se libera de ello a los poblanos nativos, sin considerar dos aspectos muy importantes: que algunas de las personas poblanas por nacimiento, en la actualidad o desde hace un periodo significativo, en realidad están viviendo o pasan mucho más tiempo en otra entidad federativa, y que tanto los oriundos como quienes no lo son están compitiendo por los mismos cargos de idéntica naturaleza, lo cual no justifica requisitos disímiles.

Por tanto, el requerimiento en comento también representa una distinción indebida; es la concreción de una discriminación por origen subnacional que atenta contra la dignidad de las personas no oriundas de Puebla y, asimismo, anula sus derechos político-electorales, específicamente el de ser nombradas para ocupar un cargo público, pues, hoy en día, la no presentación del documento en cuestión produce ser eliminado de los procesos de selección de consejerías electorales.

Esa discriminación por origen subnacional, que es una especie de xenofobia, no es un tema menor o superficial que no requiera atención; mucho menos debe soslayarse en entidades federativas como Puebla, donde, por

desgracia, a lo largo de la historia se han registrado diversos episodios relacionados con dicha diferenciación ominosa, varios de los cuales se han dado en el ámbito de los cargos públicos, principalmente de elección popular, pero sin que estén exentos de ello los que son producto del nombramiento o la designación (como las consejerías electorales, pertenecientes al ámbito administrativo comicial). Así, en ocasiones, algunos candidatos o servidores públicos han sido criticados, descalificados o despreciados simplemente por haber nacido en otra parte de México, sin importar que lleven varios años viviendo en el territorio poblano o que ya hayan desempeñado otros cargos en representación de sus habitantes.

Por ejemplo, en el marco de la campaña para la gubernatura de 2016, Compromiso por Puebla, uno de los partidos que apoyó al que resultaría ganador de esa contienda, José Antonio Gali Fayad, contrató anuncios espectaculares en los que no promocionó ninguna propuesta, proyecto o tema, sino que prefirió usarlos para atacar o desprestigiar a la entonces candidata del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, basando su ofensiva únicamente en el hecho de que ella nació en Tlaxcala (sin importar que vive en Puebla desde que tenía tres años) y coronando esos anuncios con el eslogan de “Puebla para los poblanos” (Expansión 2016). Asimismo, en 2010, Javier López Zavala, quien fuera ese año el candidato del PRI a la gubernatura poblana, se volvió receptor de una campaña de propaganda negativa y xenófoba muy parecida a la que padeció Alcalá Ruiz, pero, en este caso, por haber nacido en Chiapas. Uno de los principales promotores o ejecutores de esa campaña fue el que hoy en día es diputado local, Héctor Eduardo Alonso Granados, legislador que también, en más de una ocasión, ha minimizado a Gabriel Juan Manuel Biestro Medinilla, actual presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso local, por haber nacido en Xalapa, Veracruz, a quien ha llamado con desprecio y coraje “diputado veracruzano” (Maldonado 2019).

Para confirmar la trascendencia del tipo de discriminación referido, es necesario señalar que este guarda una estrecha relación con el fenómeno

de la migración interna (interestatal e intraestatal), la cual llega a superar la emigración hacia Estados Unidos de América. Así, en 2010, según el Censo de Población y Vivienda de ese año, el entonces Distrito Federal, Veracruz, Puebla, Michoacán y Oaxaca fueron las cinco entidades con mayor número de emigrantes internos, es decir, personas originarias de sus territorios que, por motivos laborales o de otra índole, cambiaron su residencia a un punto de la geografía mexicana distinto al lugar de su nacimiento. Salieron de dichas entidades, en esas condiciones, un total de 9,677,004 individuos (Varela, Ocegueda y Castillo 2017, 150-5). Es decir, en todas las entidades federativas de México existen cantidades considerables de residentes no oriundos, quienes adoptaron cierto terruño o fueron acogidos por este, razón más que suficiente para no avivar regionalismos peligrosos que pueden derivar en tragedias, o bien en actos denigrantes hacia una persona que resulte ser familiar, pareja, colega o amigo.

Por otra parte, es inequitativo y discriminatorio que, para acreditar la residencia en el estado, en un distrito electoral local o en un municipio, a los no nacidos en Puebla se les pidan más documentos (credencial de elector y comprobante domiciliario, además de la constancia de vecindad o residencia) que los exigidos con el mismo propósito a los poblanos originarios, pues se da por sentado que estos últimos viven en la entidad, tienen un entrañable cariño a esas tierras y conocen sus problemáticas contemporáneas; aunado a ello, se asume erróneamente que todos los que no nacieron en ese territorio no están arraigados a él, no le tienen afecto o la suficiente lealtad y no conocen sus problemas ni sus procesos político-sociales.

Asimismo, no se sostiene que pedirles únicamente a los no oriundos la presentación de una constancia de residencia sea una distinción ineludible, una condición *sine qua non* deban ser designados, o bien una circunstancia de la cual dependa que tengan un buen desempeño en el puesto, ya que esto no encuentra respaldo en otras situaciones idénticas o muy parecidas, como los procesos de selección y designación de consejerías electorales nacionales, locales y distritales federales (los tres grupos de cargos

pertenecientes al INE), cuyas convocatorias más recientes —del 14 de febrero de 2020 (DOF, punto de acuerdo primero, etapa primera, numeral 2, 2020), 30 de julio de 2020 (INE 2020b) y 28 de octubre de 2020 (INE 2020a, 27-9), respectivamente— no contemplaron la constancia de residencia como parte de la documentación necesaria y tuvieron por acreditado el tiempo en un domicilio determinado con una simple manifestación bajo protesta de decir verdad. Además, por lo que toca a los distritales federales, se registraron casos de individuos nombrados para un circuito electoral donde no poseían su vivienda; esta práctica se ha vuelto costumbre en esos procesos del INE y, a veces, hasta es promovida verbalmente por algunos funcionarios del órgano administrativo electoral nacional entre los aspirantes que acuden a registrarse.

Es menester insistir en dos cuestiones planteadas en el párrafo precedente. Una de ellas es que en otros procesos de designación de consejerías electorales no se pide la constancia de residencia o vecindad. Se tiene que subrayar que esto refuerza el carácter no igualitario de dicho requisito documental, sin que sea aplicable lo resuelto en el expediente SUP-JDC-422/2018 (9 y 14), en el que se determinó la no existencia de una situación de desigualdad entre los aspirantes a consejerías electorales estatales y los aspirantes a diputaciones federales en relación con dos asuntos: el tiempo exigido de residencia efectiva y los plazos permitidos para ausentarse del territorio por desempeño de servicios públicos, que evitan la pérdida de la aludida residencia.

El magistrado ponente, Felipe de la Mata Pizaña, con el apoyo unánime de sus compañeras y compañeros de la Sala Superior del TEPJF, decidió que no había desigualdad porque las situaciones calificadas como diferenciadas no eran susceptibles de ser comparadas, pues los cargos públicos involucrados (consejerías electorales estatales y diputaciones federales) tienen una naturaleza distinta y, además, temporalidades diversas para acreditar la residencia, siendo estas últimas fijadas por la CPEUM (SUP-JDC-422/2018, 10-4).

Lo anterior no sucede en el asunto que ocupa al presente trabajo, pues en este se señalan cargos públicos de la misma naturaleza: por un lado, las consejerías electorales estatales, distritales locales y municipales, y, por otro, las consejerías electorales nacionales, locales y distritales federales. Aunado a esto, exigir o no que se presente una constancia para demostrar la residencia es una diferenciación existente entre todas esas consejerías, pero que no es producto de una determinación expresa de la Constitución mexicana o de la poblana, ni siquiera de la legislación secundaria. Entonces, al ser iguales los cargos o sujetos contrastados, hay situaciones comparables o análogas, las cuales no deben recibir un trato disímil injustificado ni generar disposiciones que impliquen discriminación, ya que todo esto último deviene, de manera inexorable, en inconstitucional e inaplicable.

Es resultado de una simple lógica concluir que se está hablando de cargos de idéntico carácter o con la misma esencia, puesto que eso es evidente desde la lectura de sus denominaciones (consejeros electorales), y solo cambian los que podrían considerarse sus apelativos o calificativos (estatales, distritales locales, municipales, nacionales, locales y distritales federales), los cuales dependen de la zona geográfica de competencia o del respectivo ámbito territorial de los comicios que se organizan; sin embargo, suponiendo que —sin conceder que se hable de cargos públicos de diferente clase— todas las consejerías del INE, sobre todo las nacionales, fueran declaradas diferentes, debido a que son más importantes que las estatales, distritales locales y municipales, ya sea por tener mayor cobertura mediática, más asuntos que atender o montos más elevados de los sueldos (dietas), entonces, lo justo e igualitario sería que los aspirantes a las consejerías del INE —no los de las estatales, distritales locales o municipales— fueran quienes tuvieran las obligaciones de presentar constancia de residencia (u otros documentos idóneos), así como de acreditar más años de vivir en un determinado sitio, pues mayores responsabilidades y remuneraciones presuponen más requisitos y procedimientos de selección más rigurosos.

Ahora bien, la segunda cuestión se refiere a las personas designadas en consejerías electorales distritales federales en demarcaciones donde no residen. Se tienen algunos ejemplos como los siguientes.

1. María Magdalena de la Inmaculada Concepción Iguiniz Cárdenas, quien primero se desempeñó en 5 elecciones (INE 2016): 4 federales y 1 local (en 2000, 2003, 2012, 2015 y 2016), como propietaria de la fórmula 5 en el consejo distrital electoral número 9 del INE en Puebla, con cabecera en la capital de la entidad, y después fue designada, para las elecciones de 2018 y 2021 (INE 2020c, 19), en el consejo distrital electoral número 6 del INE, también con cabecera en la capital, como propietaria de la fórmula 6.

2. Raúl Cristóbal Chida Pons, quien primero se desempeñó en 3 elecciones (INE 2016): 2 federales y 1 local (en 2012, 2015 y 2016), como propietario de la fórmula 2 en el consejo distrital electoral número 9 del INE en Puebla, y después fue designado, para las elecciones de 2018 y 2021 (INE 2020c, 20), en el consejo distrital electoral número 11 del INE, también con cabecera en la capital de la entidad, como propietario de la fórmula 4.

3. Patricia Fabiola Coutiño Osorio, quien primero fue nombrada en 5 elecciones (INE 2016): 4 federales y 1 local (en 2006, 2009, 2012, 2015 y 2016), como propietaria (en 2 ocasiones) y suplente (en 3 ocasiones) de la fórmula 4 en el consejo distrital electoral número 12 del INE, con cabecera en la ciudad de Puebla, y después fue designada, para las elecciones de 2018 y 2021 (INE 2020c, 20), en el consejo distrital electoral número 11 del INE, como propietaria de la fórmula 1.

En otras palabras, en los tres ejemplos anteriores, el INE no solo no solicitó la constancia de residencia, sino que tampoco consideró importante o fundamental que los individuos referidos demostraran o tuvieran una estrecha vinculación con el distrito electoral federal al cual fueron asignados. Por ende, lo que en realidad sucedió fue un cambio de circuito electoral, pero no en los hechos, sino solo como parte de una ficción jurídica, lo

cual fue motivado, seguramente, por la intención de esas tres personas de sortear el límite máximo de designaciones (tres procesos comiciales) establecido de manera legal para consejerías distritales federales, el cual ya habían alcanzado o rebasado desde 2016.

Las constancias de residencia o vecindad adolecen aún más de desigualdad o inequidad, puesto que su obtención varía de acuerdo con el municipio del que se trate. Es decir, existen diferencias no razonables en materia de plazos, exigencias y costos económicos, sin importar que los ayuntamientos involucrados pertenezcan a un mismo estado de la república y sin reparar en que se está hablando de un mismo tipo de documento, con el cual todos sus solicitantes persiguen demostrar lo mismo: el arraigo a un determinado sitio, la estabilidad o permanencia en cierto domicilio.

Por tanto, no solo se hace una distinción indebida entre las personas aspirantes a un mismo puesto público, sujetando a algunas de ellas a cargas u obligaciones adicionales, sino que también son sometidas a una segunda discriminación porque el trámite o procedimiento para conseguir el documento que cumpla con esa carga adicional no está estandarizado, no tiene reglas ni cuotas uniformes, lo cual provoca que a determinados residentes, que aspiran a una consejería electoral estatal, distrital local o municipal, les represente más tiempo, dinero y esfuerzo adquirir una constancia de vecindad. Para dejar todavía más claro esto, en el cuadro 1 se resume lo más significativo relacionado con la expedición de constancias de residencia en 10 de los municipios poblanos más importantes.

Cuadro 1. Trámite de constancias o certificados de residencia o vecindad en Puebla

Municipio	Tiempo de expedición	Documento de identidad con foto y acta de nacimiento	CURP y comprobante domiciliario	Fotos	Visita a domicilio o dos testigos	Costo ^A	Vigencia
Atlixco	2 días hábiles	Sí	No se requiere la CURP	2 tamaño infantil	Solo los 2 testigos	104.00	6 meses
San Andrés Cholula	3 días hábiles	Sí	Sí (deben ser 2 comprobantes domiciliarios)	1 tamaño infantil	No	De 99.00 a 103.00	6 meses
Cuautilancingo	1 día hábil	Sí	No se requiere la CURP	2 tamaño infantil	No	100.00	60 días hábiles
Cuetzalan	1 día	Sí	Sí	1 tamaño infantil	No	37.00	6 meses
Huauhinango	1 hora	Se requiere documento de identidad si es mayor de edad; se necesita acta de nacimiento si es menor de edad	Solo se requiere comprobante domiciliario si el domicilio es distinto al del documento de identidad	1 tamaño infantil	No	75.00	3 meses
San Martín Texmelucan	1 día	Sí	No se requiere la CURP	2 tamaño infantil	No	De 110.00 a 135.00	6 meses
San Pedro Cholula	De 1 a 3 días hábiles	Sí	No se requiere la CURP	2 tamaño infantil	No	126.00	6 meses
Puebla	3 días hábiles	Sí	No se requiere la CURP	2 tamaño cartilla o pasaporte	Sí	177.00	6 meses
Xicotepec	2 días hábiles	No se requiere el acta de nacimiento	No se requiere la CURP	1 tamaño infantil	Solo los 2 testigos	107.00	1 mes
Zacatlán	1 día	Sí	Sí	1 tamaño infantil	No	86.00	1 mes

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Nota: CURP, clave única de registro de población.

Fuente: Elaboración propia con base en Acuau (2019), Acueta (2019), Ahuau (2019), Apue (2020), Asach (2020), ASMT (2019), ASPCH (2020b), Atlix (2019), Axico (2019) y Azac (2020).

Como se puede observar, en la capital de Puebla, cabecera de siete distritos electorales locales, es más liso conseguir la constancia de residencia porque, a excepción de la clave única de registro de población, el Departamento de Registro Ciudadano y Extranjería (DRCE) del ayuntamiento poblano solicita todos los documentos vinculados, en menor o mayor medida, con la constancia en cuestión. Igualmente, mientras que el grueso de los municipios opta por las fotos tamaño infantil, solo el capitalino las requiere en tamaño cartilla o pasaporte, las cuales, por lo general, son un poco más caras.

Asimismo, únicamente en la capital de la entidad se tiene establecida la visita al domicilio por parte de algún notificador-verificador del DRCE, quien pide la presencia de dos vecinos para que funjan como testigos, entreguen copias de sus identificaciones oficiales con fotografía, den algunos datos personales y firmen un acta, con lo cual son importunados en sus labores u ocupaciones diarias, puesto que las visitas se realizan en un restringido horario hábil (de 8:00 a 15:00 horas, de lunes a viernes). Adicionalmente, el solicitante debe llevar hasta a su domicilio al verificador, quien no acude por su cuenta, como lo hacen los actuarios en otros ámbitos, sino que parte desde el DRCE acompañado del ciudadano, y se trasladan en el vehículo de este último o en el transporte público, ya que —alegan— el ayuntamiento no les da un automóvil ni les paga la gasolina. Si esto no fuera suficiente, los vecinos que aceptan ser testigos a veces padecen la hostilidad, la prepotencia o los malos humores de algunos verificadores, lo cual, comprensiblemente, los deja sin deseos de volver a ayudar. Además, la lamentable situación de inseguridad que actualmente se vive, más una cuestión cultural añeja, producen que muchas personas sean reacias tanto a comunicar datos personales y entregar copias de identificaciones oficiales como a firmar de manera autógrafa para hacer constar hechos ajenos, sobre todo si estos corresponden a un vecino, quien, normalmente, a pesar de la mejor relación que exista, se encuentra en la escala de afectos por debajo de los familiares y las amistades.

Sumado a lo expresado en los párrafos anteriores, las constancias o los certificados de vecindad en la ciudad de Puebla son los de mayor costo en la entidad, a lo cual se agrega que, por su tiempo promedio de expedición, se encuentran en el grupo de los más tardados en ser obtenidos.

Violación de los principios de progresividad y propersona

El principio de progresividad ocasiona que la normatividad y su interpretación, así como la emisión y ejecución de actos, tengan como objetivo supremo la ampliación —en cantidad y calidad— de la protección y el disfrute de los derechos humanos fundamentales.

Por su parte, el principio propersona, que también guarda una estrecha vinculación con la denominada interpretación conforme, es una de las especies del grupo de exégesis y aplicación de la norma más benéficas para la realización plena u optimizada de las facultades individuales involucradas. Al contrario de otras especies del grupo mencionado, como apunta Ximena Medellín (2013), no se limita a situaciones normativas concretas o particulares, sino que busca iluminar todo el ordenamiento jurídico, conduciendo a dos tipos de interpretación: una expansiva de las normas que establecen libertades y derechos humanos, y una restrictiva de las que limitan esos derechos y libertades.

De igual manera, ambos principios en comento se encuentran constitucionalizados tanto en el ámbito federal como en el local. El propersona conlleva que todas las normas relativas a derechos humanos, entre los que se encuentran los político-electorales, sean interpretadas de conformidad con las leyes supremas —nacional y, en su caso, estatales— y los tratados internacionales, otorgando siempre la protección más amplia a los individuos (CPEP, artículo 7, párrafo tercero, 2020; CPEUM, artículo 1, párrafo segundo, 2020). Además, las restricciones o suspensiones del ejercicio o goce de los derechos humanos no podrán ser discrecionales o laxas, ya que tendrán que ejecutarse en los términos y con base en las condiciones

que emanen de los textos constitucionales y convencionales (CPEP, artículo 7, párrafo cuarto, 2020; CPEUM, artículo 1, párrafo primero, 2020).

El principio de progresividad es, junto con los de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, uno de los cuatro ejes rectores de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, a las cuales están sujetas todas las autoridades del Estado mexicano (CPEP, artículo 7, párrafo quinto, 2020; CPEUM, artículo 1, párrafo tercero, 2020).

En los instrumentos internacionales se determina que ninguna disposición vinculada con los derechos y las libertades puede ser interpretada en un sentido que permita la restricción o suspensión desproporcionadas, sin límites, de esos derechos, ya sea por parte de un Estado, un grupo o un individuo, por lo que las restricciones admitidas deberán exponerse en las leyes de interés general y con propósitos explícitos (CADH, artículos 29, inciso a, y 30, 2020; PIDCP, artículo 5, numeral 1, 2020).

De ese modo, los principios de progresividad de los derechos humanos y propersona implican que:

- 1) Las normas relativas a dichos principios serán interpretadas de conformidad con las constituciones y los tratados internacionales, buscando siempre favorecer al individuo o a los individuos inmiscuidos, por lo que se preferirán opciones que brinden la más amplia protección de las libertades y prerrogativas, o bien que mejoren las condiciones de materialización o ejercicio de esas libertades.
- 2) Todas las autoridades de un Estado, no solo las federales o nacionales ni las jurisdiccionales, tienen dos conjuntos de deberes: uno relacionado con los derechos humanos (promocionarlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos), y otro con las violaciones de ellos (prevenirlos, investigarlas, sancionarlas y repararlas).
- 3) Todas las restricciones o suspensiones del goce o el ejercicio de los derechos humanos y las libertades, para que no sean consideradas indebidas, tienen que estar expresadas y reguladas claramente en

los textos constitucionales y de pactos internacionales, sin que esté permitido que —mediante actos, ejercicios interpretativos o preceptos de legislación secundaria— se ensanchen sus alcances o efectos.

- 4) Las restricciones y suspensiones de los derechos humanos que no sean de fuente expresa constitucional o convencional deben incluirse o derivarse explícitamente de las leyes de interés general, no facciosas, sin que sea válido extender su aplicación mediante la analogía, la mayoría de razón o cualquier otro método similar.

Entonces, las constancias de residencia, así como la determinancia que se les otorga en las convocatorias que las contienen, no son progresistas ni favorecen que las personas no oriundas de Puebla tengan un amplio goce y ejercicio del derecho a integrar órganos públicos, pues este se les restringe indebidamente, ya que se les agrega una carga documental (no simplificando su participación en el proceso de designación) y, además, se les limita a una sola opción válida el acreditamiento de la residencia (más vínculos y conocimiento de problemáticas) en la entidad, un distrito electoral local o un municipio, cuando existen otras alternativas que, por sí solas o concatenadas, poseen la misma o una mayor idoneidad que dichas constancias.

Aunado a ello, los consejos generales de las instituciones electorales administrativas locales, al seguir otorgando en sus convocatorias o acuerdos el mismo tratamiento rígido a las constancias de vecindad o residencia y al continuar sobredimensionando estos documentos, no se muestran como órganos proactivos o de avanzada en la regulación de actos, actividades y situaciones electorales, pues no toman nota de las experiencias, los criterios, los lineamientos y las resoluciones de otros entes, los cuales, al respecto, han expedido convocatorias menos anquilosadas, sosteniendo parámetros más flexibles, pero no por eso menos eficientes, para tener por demostrada la residencia de las personas no nativas.

Si lo mencionado no fuera suficiente, hay que recordar que ya existe jurisprudencia —obligatoria para todos los órganos comiciales administrativos y jurisdiccionales, nacionales y locales— que apuntala la perspectiva progresista y propersona en el asunto de la comprobación de la residencia o vecindad. Por ende, se considera que es mucho mejor que todo OPLE, al igual que el INE, incorpore en sus respectivas convocatorias el correspondiente bagaje de decisiones en sede judicial y tenga como referentes tres cuestiones: respetar y garantizar el derecho humano a ser nombrado para un cargo público; prevenir o no incurrir en una transgresión de este, y evitar el desperdicio de tiempo y recursos al no emitir disposiciones que serán impugnadas por diferentes particulares, generando diversos juicios en que los tribunales les darán la razón a los impetrantes.

Así, una jurisprudencia emblemática de la visión progresista en materia de acreditamiento de la residencia es la 27/2015, cuyo rubro y texto indican:

ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. LA RESIDENCIA COMO REQUISITO ESENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRARLOS OBLIGA A LA AUTORIDAD ELECTORAL A VALORAR TODOS LOS MEDIOS DE PRUEBA QUE RESULTEN APTOS PARA ACREDITARLA. De la interpretación de los artículos 1º, 41, párrafo segundo, Base V, 116, fracción IV, inciso c), y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 100, párrafo 2, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se aprecia que *los derechos humanos establecidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, se deben interpretar otorgando a las personas la protección más amplia, bajo el principio pro homine o pro persona*; lo cual impone como obligación a las autoridades considerar que tratándose del cumplimiento de requisitos legales, si bien pueden existir documentos que resulten preferibles para su acreditación, lo cierto es que *la satisfacción de exigencias legales sustanciales que incidan en requisitos de elegibilidad o para el nombramiento*

de funcionarios, no debe subordinarse a elementos formales como lo es la exigencia de documentos específicos, sino que se deben aceptar otros elementos permitidos por el orden jurídico que hagan posible su plena satisfacción. En consecuencia, ante la falta de la constancia para acreditar la residencia efectiva de un aspirante a integrar un organismo público electoral local, *la autoridad competente debe atender la situación particular del caso para determinar si de la valoración adminiculada de los medios de prueba aportados por el interesado se cumple o no el requisito*, sin que sea válido limitar a negar el registro por el hecho de no haberse adjuntado dicho comprobante pues la falta de presentación no debe conducir a esa determinación *cuando existen otros elementos que logran acreditar ese requisito* (jurisprudencia 27/2015).[§]

Retomando lo relativo a otras experiencias en las que se han empleado criterios más flexibles para el acreditamiento de la residencia —lo cual está asociado a episodios jurisdiccionales del TEPJF que, sin duda, deben orientar marcadamente el actuar de los órganos administrativos y los tribunales en el tema en comento—, es oportuno destacar los siguientes ejemplos.

1. Expediente SUP-JDC-1940/2014, en el cual, a Jaime Hugo Talancón Martínez, nacido en Zacatecas, se le tuvo por acreditada su residencia en el antiguo Distrito Federal, en el marco de su aspiración de ser consejero electoral estatal de esta última entidad federativa; lo anterior, mediante la presentación de copias de dos credenciales de elector a su nombre, con distinto año de emisión y con domicilio en Ciudad de México, así como de una carta firmada por él en la que manifestó, bajo protesta de decir verdad, que vive en la capital del país.

2. Expediente SUP-JDC-1972/2014, en el cual, a Juan Puig Zurita, nacido en Ciudad de México, se le tuvo —indirectamente— por acreditada su residencia en Tabasco, en el marco de su aspiración de ser nombrado

[§] Énfasis añadido.

consejero electoral estatal de esta última entidad federativa; lo anterior, mediante la presentación de copias de una carta de residencia que en 2005 le expidió una delegada municipal del ayuntamiento de Centro Villahermosa, así como de dos recibos telefónicos de Teléfonos de México (Telmex): uno de diciembre de 2010 y otro de junio de 2014.

3. Expediente SUP-JDC-1973/2014, en el cual, a Adolfo Franco Flores, nacido en Ciudad de México, se le tuvo —indirectamente— por acreditada su residencia en Querétaro, en el marco de su aspiración de ser nombrado consejero electoral estatal de esta última entidad federativa; lo anterior, mediante la presentación de copias de una constancia de residencia, su credencial de elector y un comprobante domiciliario.

4. Expediente TEDF-JEL-022/2015, en el cual a Karla Sofía Sandoval Domínguez se le tuvo por acreditada su residencia en el otrora llamado Distrito Federal, en el marco de su nombramiento como titular de la Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal; lo anterior, mediante la presentación de copias de un recibo telefónico de Telmex, de enero de 2015, así como de cinco estados de cuenta individual del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, correspondientes a los periodos de mayo a agosto de 2010, enero a abril de 2011, enero a abril de 2012, enero a abril de 2013 y enero a abril de 2014.

5. Expediente SUP-JDC-469/2018, en el cual a Brenda Verónica San Román Thompson, nacida en Coahuila, quien estuvo viviendo seis meses —por motivos laborales— en Ciudad de México, se le tuvo por acreditada la reanudación de su residencia en Chihuahua, en el marco de su aspiración de ser nombrada consejera electoral estatal de esta última entidad federativa; lo anterior, mediante la presentación de una copia del acta de entrega-recepción del cargo de subdirectora de Género en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Su residencia en esta ciudad por solo seis meses también se comprobó con una consulta al sitio web del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en el cual existe un

acta que contiene el acuerdo del nombramiento —con plazo incluido— de San Román en el cargo mencionado.

Los tres primeros expedientes mencionados generaron la ya expuesta jurisprudencia 27/2015.

*Transgresión de la primacía constitucional
y de la garantía de no restricciones implícitas
de la ciudadanía poblana*

Ahora es el turno de abordar la ciudadanía poblana o, mejor dicho, calidad de ciudadano poblano en lo relativo a cómo se gesta una afectación o desconocimiento de las prerrogativas inherentes a ella.

Antes de eso, se señalará a qué se refieren las transgresiones que conforman la denominación de este apartado. La limitación o suspensión indebidas de prerrogativas y derechos cívicos, al crearse por la vía de los hechos otra causal que interrumpe su disfrute y ejercicio, la cual no está manifestada en la Constitución poblana ni se deriva de ninguna de las que sí lo están, es lo que también se ha nombrado violación de la garantía de que la ciudadanía poblana no será objeto de restricciones implícitas, sino solamente explícitas (y justificadas).

En tanto la transgresión de la primacía constitucional de la ciudadanía poblana —el único estatus que la Constitución local destaca expresamente como acreedor de derechos políticos e indispensable para integrar órganos públicos, incluidos en estos los electorales— consiste en el establecimiento de jerarquías discriminatorias e inadecuadas por parte del Consejo General del IEE, producto de regular la exigencia documental en cuestión del modo en que tradicionalmente lo ha hecho, el cual ha sido el objeto de análisis de esta disertación. Existen dos jerarquías discriminatorias: una es relativa a que solo para las personas oriundas opera una fuerte presunción de ciudadanía y residencia; la otra, exclusivamente en el grupo de las personas no nativas, se trata de que se les conceden más importancia y prerrogativas cívicas a los que acre-

ditan ser poseedores de la residencia poblana que a quienes acreditan tener la ciudadanía poblana.

Retomando el proceso de configuración de una inobservancia o minimización de las prerrogativas propias de la ciudadanía local, es oportuno expresar primero que son poblanos los nacidos en el territorio de la entidad, así como los mexicanos mayores de edad nacidos fuera de él que sean hijos de madre o padre poblano, o bien hijos de padres no poblanos, pero que tengan cinco años continuos residiendo en la entidad, debiendo ser esto certificado por el ayuntamiento que corresponda (CPEP, artículo 18, 2020). Así, son ciudadanos de Puebla los hombres y las mujeres que sean poblanos, mexicanos, mayores de edad y residentes en dicho estado, aunado a que posean un modo honesto de vida (CPEP, artículo 19, 2020). Una de las prerrogativas de la ciudadanía poblana es poder ser nombrado para cualquier cargo o comisión, siempre y cuando se tengan las calidades establecidas por la ley (CPEP, artículo 20, fracción III, 2020).

En otras palabras, todo ciudadano poblano también colma las condiciones de poblano, habitante (domiciliado o residente) y vecino, lo cual le otorga un estatus superior a la ciudadanía, mientras que no todos los habitantes o poblanos son de igual manera ciudadanos poblanos; algunos ejemplos de esto último se encuentran en los habitantes transeúntes o en los menores de edad, respectivamente.

Asimismo, las prerrogativas cívicas poblanas se suspenden o se pierden por causas específicas; las que derivan en lo primero son las siguientes:

- 1) Incapacidad declarada conforme a la ley.
- 2) Incumplimiento, sin justificación, de las obligaciones ciudadanas impuestas por el artículo 21 constitucional local.
- 3) Estar procesado por delito intencional que merezca pena corporal, desde que se dicte auto de formal prisión o se declare que ha lugar a la instauración de causa, según corresponda.
- 4) Sentencia ejecutoriada que imponga como sanción esa suspensión.

- 5) Cumplimiento de una pena de cárcel.
- 6) Estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.
- 7) Vagancia o ebriedad consuetudinarias declaradas legalmente (CPEP, artículo 22, 2020).

Por otro lado, las que derivan en lo segundo, es decir, las causas de privación de la ciudadanía poblana, son:

- 1) Pérdida de la ciudadanía mexicana.
- 2) Adquisición de la ciudadanía de otra entidad federativa, excepto si esta fue concedida como recompensa o a título honorífico.
- 3) Sentencia que imponga como sanción esa pérdida (CPEP, artículo 23, 2020).

A mayor abundamiento, la suspensión y la pérdida de los derechos o las prerrogativas son elementos de un mismo grupo: el de las restricciones del goce y ejercicio de esos derechos. Estas restricciones, como ya se indicó en otro apartado de este artículo, no tienen que ser discrecionales o laxas, por lo que deberán realizarse en los términos y las condiciones que provengan de los textos constitucionales y convencionales (CPEP, artículo 7, párrafo cuarto, 2020).

Además, los órganos del OPLE estatal estarán integrados invariablemente por ciudadanos poblanos; es deber de dicho instituto, con base en disposiciones constitucionales y reglamentarias, garantizar la participación política y el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos de la entidad (CPEP, artículo 3, fracción II, párrafos segundo y tercero, 2020).

Gracias a todo lo anterior se confirma o se infiere, según sea el caso, lo siguiente.

1. Existen tres formas de ser poblano, de las cuales dos no son por nacimiento en territorio del estado y cuya condición previa indispensable es

también ser mexicano mayor de edad; esas dos formas son ser descendiente de poblanos originarios, o bien tener en la entidad una residencia de cinco años continuos, comprobables y certificados por el respectivo ayuntamiento.

2. La ciudadanía poblana está íntimamente enlazada con la calidad de poblano, pues esta es requisito de aquella; es decir, esa calidad debe configurarse antes o a la par de la ciudadanía de dicho estado, pero nunca de manera posterior. Entonces, se obtendrá la ciudadanía de Puebla si también se es poblano, además de cumplir con otros cuatro aspectos: nacionalidad mexicana, residencia en la entidad, mayoría de edad y modo honesto de vida.

3. Solo las personas ciudadanas de Puebla tienen derecho a disfrutar y ejercer, en forma plena, las prerrogativas y libertades político-electorales, entre las que se encuentran participar en los procesos comiciales e integrar los órganos del Instituto Electoral estatal, el cual es uno de los principales encargados de proteger, garantizar y promover esas prerrogativas.

4. Esos derechos, libertades o prerrogativas cívicos, también conocidos como político-electorales, se pueden suspender o perder; en otras palabras, pueden ser objeto de una restricción o limitación, pero no en cualquier caso ni con cualquier intensidad, sino como lo establezcan expresamente los tratados internacionales, la Constitución federal y la local.

5. La CPEP contiene dos listados cerrados y explícitos de causas de suspensión y pérdida de la ciudadanía poblana, los cuales también representan una garantía para quienes poseen dicha ciudadanía de que sus derechos solo les pueden ser interrumpidos, restringidos o menoscabados en contados supuestos.

6. Las causas de suspensión (7) y pérdida (3) de la ciudadanía poblana guardan estrecha relación, fundamentalmente, con cuestiones penales y punitivas (prófugos, sentenciados, procesados, etcétera), sin que se contemple como válida ninguna que esté coligada con trámites administrativos o requisitos documentales que pueden ser satisfechos con diferentes

medios, no inevitablemente con uno solo, como sucede con la regulación actual de las constancias de residencia exigidas a las personas poblanas no oriundas.

De ese modo, las constancias de residencia también devienen en inconstitucionales por ser un requerimiento administrativo poco flexible e inequitativo, que prioriza el ánimo recaudatorio de las administraciones públicas y, además, restringe o suspende, sin fundamento o racionalidad, los derechos y las prerrogativas de quienes poseen la ciudadanía pobлана.

Es decir, pedirles a los no nativos (y ciudadanos poblanos) que presenten un certificado de vecindad o una constancia de residencia con el objeto de acreditar esta y sus vinculaciones con cierto territorio o comunidad, así como impedir que integren órganos públicos o participen políticamente en caso de que no presenten esa constancia, son dos cuestiones que constituyen una causa adicional de suspensión o restricción de derechos políticos, la cual no tiene sustento constitucional ni legal, y, al mismo tiempo, no justifica integralmente la razón de su existencia, pues los objetivos perseguidos no se alcanzan o son distorsionados, o bien pueden ser conseguidos de otras formas más sencillas, convincentes y menos costosas, en fin, más favorecedoras de un goce y ejercicio amplios de los derechos humanos fundamentales de naturaleza político-electoral.

Como complemento de lo anterior, en la actualidad, que las personas no oriundas omitan entregar la constancia de residencia produce que sufran no únicamente una seria e indiscutible afectación de sus derechos políticos o prerrogativas cívicas poblanas, sino también una afrenta a la utilidad y valía de su trayectoria, su preparación y sus logros, pues al no dar ese documento son descalificados en automático del respectivo proceso de selección y designación, sin que ni siquiera sea revisado su currículum o sean examinados sus conocimientos, lo cual también desemboca en un desaprovechamiento de sus experiencias en cargos similares o idénticos.

Si lo anterior no fuera suficiente, la no modificación de la regulación actual de las constancias de residencia para los procesos de selección de

consejerías electorales en Puebla, cuyas competencias sean relativas a los procesos electorales locales, deja abierta la posibilidad de que sean designados poblanos de nacimiento que, en el momento de su nombramiento, no satisfagan por completo el requisito de la ciudadanía poblana por no residir realmente en la entidad, en el distrito electoral estatal o en el municipio del que se trate, o bien por residir en territorio poblano de manera intermitente. La convalidación de ese tipo de casos siempre involucrará un acreditamiento deficiente y criticable de la posesión de la ciudadanía de la entidad, la cual es, por disposición constitucional, requisito indispensable para ocupar un cargo público comicial en el estado.

Para reforzar todo lo que antecede, es pertinente indicar que existen diversos casos de personas que, en años anteriores a 2017, cuando se realizó la respectiva reforma, obtuvieron por parte del Congreso local —órgano trascendental del andamiaje constitucional y condensador de la representación popular— los llamados decretos de calidad de poblano; estos, en gran medida, fueron concebidos como decretos de otorgamiento de la ciudadanía, por lo que ha sido inconstitucional y lesivo para la esfera jurídica de esos individuos cada vez que dichos decretos han sido desdeñados o ignorados, o cada ocasión en que estos no han sido valorados en conjunto con otros instrumentos (que demuestran plenamente la residencia o vecindad en la entidad). Ello trajo como consecuencias que los documentos referidos perdieran su efectividad o funcionalidad, que se produjeran eliminaciones injustas de los procesos de selección (por no someter a esos individuos a las correspondientes evaluaciones) y que, en los hechos, se configurara una suspensión, pérdida o restricción (indebida) de la ciudadanía poblana, incrementándose la gravedad cuando han sido acompañados de nombramientos de personas poblanas nativas que no son ciudadanas poblanas por no residir en esos momentos, de manera auténtica, en el estado, o bien en un distrito electoral local o municipio específico.

Asimismo, no es ocioso subrayar que el acto de adquisición de la ciudadanía poblana por parte de los no nativos merece aún más reconocimien-

to por ser volitivo, personalísimo, realizado de manera consciente, propio de un auténtico compromiso con la comunidad adoptante y porque no se trata de la configuración de una condición gracias al azar o a decisiones de terceros, como acontece con muchos individuos que tienen la calidad y la ciudadanía poblanas simplemente por haber nacido en territorio de la entidad, pero sin que les interesen las problemáticas o estabilidad democrática de esta.

Propuestas

En virtud de las distintas características de inconstitucionalidad de las que adolece el requisito documental referido, se sugiere que sea eliminado.

Ahora bien, si existe oposición a ello o se alega que no es conveniente desde el punto de vista económico porque las constancias de vecindad representan importantes ingresos monetarios para los municipios, se recomienda que se establezcan un procedimiento y un catálogo de requisitos únicos, que apliquen en toda la entidad para quienes desean conseguir dichas constancias.

En ese sentido, si se determina que como parte de los requisitos se incluirá la visita a la morada, es pertinente que esta no implique la presentación de testigos, sino que se base en dos comprobantes domiciliarios recientes entregados por el solicitante, los cuales igualmente deberán acreditar el mes o año de inicio del periodo de residencia que se afirma tener en la vivienda de que se trate.

Las autoridades electorales deberán permitir y contemplar en sus convocatorias que las personas no nativas, al igual que las oriundas, acrediten su residencia con distintos documentos, no solo con uno, de los cuales los preferidos son la credencial de elector vigente, el historial individualizado que proporcione el RFE del INE, así como las boletas prediales o del agua pagadas anualmente.

Aunado a eso, dichas autoridades también tendrán por comprobada la residencia si el domicilio manifestado, al igual que los documentos actua-

lizados que se presenten, son idénticos a los contenidos en el respectivo expediente o conjunto de antecedentes del aspirante; esto, por supuesto, en el caso de quienes posean experiencias previas en los órganos comiciales locales.

Conclusiones

Las personas que se hallan en el territorio de una nación o de cualquiera de las subdivisiones político-administrativas de esta —que en el caso del presente artículo se trató del estado mexicano de Puebla— poseen jurídicamente diferentes estatus, entendiéndose por estos las condiciones de un sujeto, previstas en las normas positivas, que son presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones o actos jurídicos, así como de derechos (Ferrajoli citado en Ramírez y Jaimes 2018, 26); es decir, se tienen que poseer o adquirir determinadas condiciones para estar en aptitud de reclamar y ejercer ciertas prerrogativas, o bien de cumplir las correlativas obligaciones.

Así, para fines de esta disertación, se expusieron las conceptualizaciones, algunas de ellas normativas, de los términos de ciudadanía, residencia, calidad de poblanos, vecinos, habitantes, residentes, transeúntes y ciudadanos poblanos; estos últimos son los únicos que pueden gozar y ejercer los derechos político-electorales.

Entre esos derechos, también conocidos como prerrogativas cívicas, este texto se enfocó en el de poder ser nombrado para ocupar un cargo público o integrar una autoridad, en específico una de índole administrativo-comicial, como sería el caso de los consejos electorales estatal, distritales locales y municipales.

Se expuso que existe un requisito documental que viola el derecho aludido: la constancia de residencia o certificado de vecindad, el cual solamente es exigido a las personas no oriundas de Puebla para poder competir en los procesos de selección y designación de los integrantes de los consejos electorales previamente señalados.

De tal modo, se asentaron las razones principales por las que ese documento es conculcatorio del derecho político-electoral de las personas no nativas poblanas a ser nombradas como integrantes de los órganos comiciales locales. Asimismo, se explicó qué otros principios, garantías o valores constitucionales son transgredidos por dicho tipo de constancia o certificado.

En ese sentido, las constancias de residencia violan el derecho de las personas no oriundas de ser designadas para integrar una autoridad electoral porque se trata de un documento sin una finalidad constitucional expresa, no es exigido por los textos constitucionales o legales, además de que es no idóneo e innecesario, por lo que la importancia desproporcionada que se le otorga en las respectivas convocatorias para procesos de selección —al grado de provocar la eliminación de quienes no lo presentan, a pesar de que puedan acreditar su residencia de otras formas— produce la abolición del referido derecho.

De igual manera, respecto a los aspirantes no nativos a puestos públicos, esas constancias transgreden los principios de igualdad y no discriminación, pues exclusivamente se les pide a ellos, sin importar que están compitiendo por los mismos cargos, de idéntica naturaleza, en contra de los individuos oriundos de Puebla, a quienes se les permite comprobar su residencia de manera más sencilla. Aunado a esta distinción indebida, que es una expresión de una especie de xenofobia, del desprecio al foráneo, se configura otro trato discriminatorio, consistente en que, en los municipios de la entidad federativa en comento, no existe un procedimiento ni un conjunto de requisitos unificados que sirvan para tramitar y obtener las constancias aludidas.

Asimismo, se enunció que las constancias violan los principios de progresividad y propersona, puesto que son consideradas el único documento eficaz para demostrar la permanencia o el arraigo en cierto sitio (así como el conocimiento de las problemáticas locales), lo cual es erróneo, ya que existen jurisprudencias, sentencias y ejemplos concretos que acreditan la

disponibilidad de otras documentales o medios de prueba que, por sí solos o en conjunto, realizan mejor la comprobación de la residencia.

Además, las constancias referidas transgreden la primacía constitucional de la ciudadanía poblana (que también poseen varios de los no nativos) y la garantía de no imponerle restricciones implícitas a esta. La primera transgresión se configura por otorgarle prioridad a la residencia sobre la ciudadanía, en contra de las disposiciones constitucionales, al dar por descontado que las personas poblanas por nacimiento siempre tienen ambas condiciones, marginar a las no originarias (incluso, a quienes ya son poblanas y ciudadanas locales), obligarlas a comprobar continuamente su vecindad y minimizar su ciudadanía. La segunda transgresión se actualiza desde el momento en que las constancias de residencia se convierten, en los hechos, en una causal adicional de suspensión o restricción de las prerrogativas cívicas, de naturaleza indebida, por no estar contemplada expresamente en los textos constitucionales ni poder derivarse de alguna de las que sí se encuentran consagradas.

Por último, se incluyeron propuestas relacionadas con las constancias o certificados señalados: una de ellas se inclina por su eliminación debido a los rasgos de inconstitucionalidad que los caracterizan; otras se enfocan en no darles un papel preponderante en la justificación de la residencia, prefiriéndose probanzas como la credencial de elector vigente o el historial individualizado existente en el RFE. Un objetivo fundamental de esa serie de propuestas es lograr que nativos y no nativos acrediten de igual forma la vecindad o permanencia en determinado lugar.

La patria, sin adjetivos, es aquel país en el que se nace o con el cual se tienen estrechos vínculos. Muchos latinoamericanos denominan patria grande al subcontinente conformado por México, Centroamérica y América del Sur; entonces, la patria chica de cada mexicano es aquella entidad federativa de la cual es originario, o bien de la que es hijo adoptivo. La constancia de residencia exigida solo a los hijos adoptivos poblanos viola su prerrogativa cívica a ocupar un cargo público, como se acreditó en esta

exposición, contrariando también el espíritu garantista de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Es tiempo de acabar con esa exclusión político-electoral; es tiempo de ensanchar toda la patria.

Fuentes consultadas

- Acuau. Ayuntamiento de Cuautlancingo. 2019. Trámites y servicios presenciales. Dirección del Registro Civil. Constancia de vecindad. Disponible en <http://www.cuautlancingo.gob.mx/index.php/tramites-y-servicios-presenciales/> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Acuet. Ayuntamiento de Cuetzalan. 2019. Trámites y servicios. Constancias. Disponible en http://www.cuetzalan.gob.mx/index.php?q=tramites_y_servicios (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Ahuau. Ayuntamiento de Huauchinango. 2019. Trámites y servicios. Secretaría General. Constancia de vecindad. Disponible en <http://www.huauchinango.gob.mx/web/departamento.php?id=77> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Apue. Ayuntamiento de Puebla. 2020. Trámites y servicios. Catálogo de trámites y servicios. Certificaciones y constancias. Certificado de vecindad. Disponible en <http://srvappayt.pueblacapital.gob.mx:7004/egovportal/> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Asach. Ayuntamiento de San Andrés Cholula. 2020. Trámites. Constancia de vecindad. Disponible en <http://tramites.sach.gob.mx/Documento/Ficha/602> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- ASMT. Ayuntamiento de San Martín Texmelucan. 2019. Trámites y servicios. Constancia de vecindad. Disponible en https://sanmartintexmelucan.gob.mx/modulos/tramites_servicio/consulta_tramite01.php?id_tramite=NTA= (consultada el 10 de febrero de 2020).
- ASPCH. Ayuntamiento de San Pedro Cholula. 2020a. Gabinete. Disponible en <https://www.cholula.gob.mx/ayuntamiento/gabinete/item/1800-c-tamara-lopez-ortega> (consultada el 31 de enero de 2020).
- . 2020b. Trámites y servicios. Trámites. Expedición de constancia de vecindad. Disponible en <https://cholula.gob.mx/tramites-y-servicios/tramites/item/1691-expedicion-de-constancia-de-vecindad> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Atlix. Ayuntamiento de Atlixco. 2019. Trámites y servicios. Constancias de identidad, vecindad, modo honesto de vivir, buena conducta, ingresos y dependencia eco-

- nómica. Disponible en <https://oficial.atlixco.gob.mx/Pages/Micrositios/Tramites-y-Servicios/constIdentidadVMH.pdf> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Axico. Ayuntamiento de Xicotepec. 2019. H. Ayuntamiento. Trámites. Secretaría General. 9.- Constancia de vecindad. Disponible en <http://xicotepecpuebla.com/TRAMITES2020/SECRETARIA%20GENERAL/Constancia%20de%20vecindad%20.pdf> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Azac. Ayuntamiento de Zacatlán. 2020. Plataforma Nacional de Transparencia. Información pública. Estado o federación: Puebla. Institución: H. Ayuntamiento de Zacatlán. Ejercicio: 2020. Trámites, requisitos y formatos. Constancia de Residencia. Disponible en <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2020. Costa Rica: OEA.
- Coremun. Código Reglamentario para el Municipio de Puebla. 2020. México: Honorable Ayuntamiento de Puebla.
- CPEP. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. 2020. México: Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2020. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación. 14 de febrero. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586477&fecha=14/02/2020 (consultada el 11 de noviembre de 2020).
- Expansión. 2016. "El PRI acusa discriminación contra Blanca Alcalá por su origen tlaxcalteca". *Expansión*, 4 de mayo, sección Política. [Disponible en <https://politica.expansion.mx/politica/2016/05/04/el-pri-acusa-discriminacion-contralcala-por-su-origen-tlaxcalteca> (consultada el 3 de febrero de 2020)].
- IEE. Instituto Electoral del Estado de Puebla. 2017a. Acuerdo CG/AC-050/17. Del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que designa a las y los consejeros electorales, así como secretarías y secretarios de los veintiséis consejos distritales electorales a instalarse en el estado para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018. Disponible en https://www.ieepuebla.org.mx/2017/acuerdos/CG/CG_AC_050_17.pdf (consultada el 31 de enero de 2020).

- 2017b. *Aspirantes a consejeros/as electorales y secretarios/as de los consejos distritales electorales. Reporte web cumplen (cumplen con los requisitos de la convocatoria y superaron las tres verificaciones)*. Disponible en <https://www.ieepuebla.org.mx/2017/convocatorias/LISTADOCUMPLEN.pdf> (consultada el 31 de enero de 2020).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2016. Solicitud de información 2210000026316, 4 de julio. Disponible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action> (consultada el 1 de febrero de 2020).
- 2017. Proceso de selección y designación de consejera o consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero 2017. Calendario de entrevistas. Disponible en https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/UTVOPL_Cal_Entr_Gro.pdf (consultada el 2 de febrero de 2020).
- 2018a. Proceso de selección y designación de las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Anexo 1. Listado de las y los aspirantes que cumplen con los requisitos legales y acceden a la etapa de conocimientos. Disponible en https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/UTVOPL_2018_cvopl-11se-2018-09-05-p2-anexo1.pdf (consultada el 2 de febrero de 2020).
- 2018b. Resumen curricular. Yenifer Valdovinos Berber. Disponible en https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/UTVOPL_2018_Yenifer_Valdovinos_Berber.pdf (consultada el 2 de febrero de 2020).
- 2020a. Acuerdo INE/CG540/2020. POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRAR LAS PROPUESTAS DE ASPIRANTES PARA OCUPAR LAS VACANTES DE LOS CARGOS DE CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS CONSEJOS DISTRIALES PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES 2020-2021 Y 2023-2024. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115099/CGor202010-28-ap-17.pdf> (consultada el 11 de noviembre de 2020).
- 2020b. Convocatoria. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114294/CGex202007-30-ap-6-a2-5.pdf> (consultada el 11 de noviembre de 2020).

- . 2020c. Solicitud de información 2210000021920, 4 de febrero. Disponible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action> (consultada el 7 de febrero de 2020).
- INETV. 2018a. “Proceso de selección y designación de consejeras y consejeros electorales de los OPL 2018. Grupo 2” [video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=oPKfVqDqcEQ> (consultada el 3 de febrero de 2020).
- . 2018b. “Proceso de selección y designación de consejeras y consejeros electorales de los OPL 2018. Grupo 3” [video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=qqDI3blXcgg> (consultada el 3 de febrero de 2020).
- Jurisprudencia 27/2015. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. LA RESIDENCIA COMO REQUISITO ESENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRARLOS OBLIGA A LA AUTORIDAD ELECTORAL A VALORAR TODOS LOS MEDIOS DE PRUEBA QUE RESULTEN APTOS PARA ACREDITARLA. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 17, México: TEPJF, 34-6.
- LOM. Ley Orgánica Municipal. 2020. México: Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Maldonado, Fernando. 2019. “Supremasismo a la poblana”. *Intolerancia Diario*, 22 de noviembre, sección Opinión (Parabólica). [Disponible en <https://intoleranciadiario.com/blog/2019/11/22/955945-supremasismo-a-la-poblana.html> (consultada el 3 de febrero de 2020)].
- Medellín Urquiaga, Ximena. 2013. *Principio pro persona*. Ciudad de México: CDHDF/SCJN/Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [Disponible en http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/1-Principio_pro-persona.pdf (consultada el 10 de febrero de 2020)].
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 2020. Estados Unidos de América: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Ramírez Castañeda, Armando y Luz María Consuelo Jaimes Legorreta. 2018. “El régimen sancionador electoral y la nulidad de elecciones”. *Quid Iuris* 42 (octubre-diciembre): 24-53.
- Sentencia SUP-JDC-1940/2014. Actor: Jaime Hugo Talancón Martínez. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/>

- colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-01940-2014.htm (consultada el 8 de febrero de 2020).
- SUP-JDC-1972/2014. Actor: Juan Puig Zurita. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-01972-2014.htm> (consultada el 8 de febrero de 2020).
 - SUP-JDC-1973/2014. Actor: Adolfo Franco Flores. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-01973-2014.htm> (consultada el 8 de febrero de 2020).
 - SUP-JDC-249/2017 y SUP-JDC-250/2017, acumulados. Actores: Raúl Villegas Alarcón y Benjamín Colín Martínez. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00249-2017.htm> (consultada el 8 de febrero de 2020).
 - SUP-JDC-421/2018. Actor: Francisco Antonio Rojas Choza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0421-2018.pdf (consultada el 8 de febrero de 2020).
 - SUP-JDC-422/2018. Actor: Guillermo Sierra Fuentes. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0422-2018.pdf (consultada el 8 de febrero de 2020).
 - SUP-JDC-469/2018. Actora: Brenda Verónica San Román Thompson. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/469/SUP_2018_JDC_469-813136.pdf (consultada el 8 de febrero de 2020).
 - SUP-JDC-1575/2019. Promovente: Alfredo Saavedra Peimbert. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1575-2019.pdf (consultada el 8 de febrero de 2020).

— TEDF-JEL-022/2015. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://transparencia.tecdmx.org.mx/sites/default/files/archivos/art128/20/sentencias/2015/1er_trimestre/tedf-jel-022-2015.doc (consultada el 8 de febrero de 2020).

Varela Llamas, Rogelio, Juan Manuel Ocegueda Hernández y Ramón A. Castillo Ponce. 2017. "Migración interna en México y causas de su movilidad". *Perfiles Latinoamericanos* 49 (enero-junio): 141-67.