ASUNTO: SUP-REC-0379-2018 (RECURSO DE RECONSIDERACIÓN)

FECHA: 06/06/2018

PALABRAS CLAVE: requisito de residencia para acceder a un cargo público

MAGISTRADO/A: INDALFER INFANTE GONZALES

VOTO PARTICULAR: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

TEST DE PROPORCIONALIDAD: si

USO DEL DERECHO EXTRANJERO/ INTERNACIONAL: si

El once de junio de dos mil quince, el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral, correspondiente al 01 Distrito Electoral Federal con cabecera en Solidaridad, Quintana Roo expidió a la formula integrada por José Luis Toledo Medina y Juan Pablo Guillermo Molina, como propietario y suplente, respectivamente, la constancia de mayoría y validez como Diputados Federales electos, con motivo del proceso electoral federal 2014-2015. El dos de diciembre de dos mil diecisiete, la Comisión Electoral del Partido de la Revolución Democrática emitió la convocatoria para elegir candidatos a Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, para participar en el proceso electoral local 2017-2018 en el estado de Quintana Roo. El veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el Consejo General del instituto local resolvió el expediente IEQROO/CG/R-003/18, en el cual aprobó la solicitud de registro de la coalición total presentada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, denominada "Por Quintana Roo al Frente". El veintiséis de enero del año en curso, la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática resolvió las solicitudes de registro de precandidaturas para el proceso de selección interna, al cargo de elección popular para presidentes municipales de los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, mediante acuerdo ACUCECEN/149/ENE/2018. El veintidós de febrero, la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática emitió el mencionado acuerdo, mediante el cual, se resuelve la situación jurídica, sobre las renuncias y sustituciones de precandidatos de ese instituto político para el proceso de selección interna para el cargo de elección popular de presidentes municipales de los ayuntamientos en el estado de Quintana Roo. De estas sustituciones, resultó el nombre de José Luis Toledo Medina, derivado de la renuncia de César Alí Euan Blanco por cuanto hace al municipio de Benito Juárez. El veintidós de marzo, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados LXIII Legislatura, la

aprobación a la licencia por tiempo indefinido de José Luis Toledo Medina al cargo de Diputado Federal. El tres de abril, fue designado el ciudadano José Luis Toledo Medina como candidato del Partido de la Revolución Democrática a la Presidencia Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, mediante acuerdo ACU-CEN-VIII-IV/2018 del Comité Ejecutivo Nacional de ese instituto político, en el cual, se realizó la designación de los candidatos y candidatas a presidentes municipales, síndicos y regidores para el proceso local, de esa entidad federativa. El siete de abril, el ciudadano Emiliano Vladimir Ramos Hernández interpuso ante este Tribunal, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense en contra del acuerdo que antecedente. Iniciándose en el tribunal local el expediente número JDC/038/2018, el cual se declaró improcedente, reencauzándolo a la Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática. El quince de abril, la Comisión Nacional Jurisdiccional del referido partido político resolvió declarar infundado el juicio de inconformidad INC/QROO/245/2018 que interpuso el ciudadano Emiliano Vladimir Ramos Hernández. El veinte de abril, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó el registro de las plantillas de integrantes a los once municipios, presentadas por la Coalición "Por Quintana Roo al Frente" para contender en el estado de Quintana Roo, dentro del proceso electoral local ordinario 2017-2018, por el cual negó el registro al actor al haber incumplido con el requisito de elegibilidad de residencia efectiva en el municipio de Benito Juárez. El veintiuno de abril del año en curso, Emiliano Vladimir Ramos Hernández promovió juicio ciudadano local en contra de lo resuelto por la Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática, el cual, fue registrado con el número de expediente JDC-047/2018. Por su parte, el veinticuatro de abril siguiente, José Luis Toledo Medina promovió juicio ciudadano en contra del acuerdo IEQROO/CG/A-093-18, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mismo que fue registrado con el número JDC-049/2018. En esa propia fecha, la coalición "Por Quintana Roo al Frente", interpuso recurso de apelación en contra del referido acuerdo IEQROO/CG/A-093-18, el cual fue registrado con el número RAP-026/2018. El siete de mayo del año en curso, el Tribunal Electoral de Quintana Roo emitió sentencia en los expedientes JDC/047/2018, JDC/049/2018 y su acumulado RAP/026/2018, respectivamente, en el sentido de confirmar en la materia de impugnación la resolución controvertida. Inconforme con lo anterior, el doce de mayo del año en curso, Emiliano Vladimir Ramos Hernández y José Luis Toledo Medina, respectivamente, presentaron demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo. El veinticuatro de mayo del año en curso, la Sala Regional Xalapa confirmó, en lo que fue materia de impugnación, las resoluciones impugnadas, al tiempo que ordenó a la coalición denominada "Por Quintana Roo al Frente" que, en un plazo no mayor a cinco días, propusiera ante el Instituto Electoral de Quintana Roo a otro ciudadano para ocupar la candidatura de la presidencia municipal del ayuntamiento de Benito Juárez, de la referida entidad federativa. El veintisiete de mayo de dos mil dieciocho, José Luis Toledo Medina interpuso recurso de reconsideración.

El presente asunto derivó de la negativa del registro por parte del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo de la candidatura de José Luis Toledo Medina a presidente municipal de Benito Juárez de la citada entidad federativa, postulada por la coalición "Por Quintana Roo al Frente", al considerar que incumplió con el requisito de elegibilidad establecido en el artículo 136, párrafo 1, de la Constitución local, consistente en acreditar la residencia y vecindad en el municipio no menor a cinco años. La autoridad administrativa local sostuvo la negativa de registro con el análisis de las documentales públicas exhibidas por Emiliano Vladimir Ramos Hernández para desvirtuar la constancia de residencia, en la que se advertía que desde dos mil diez el recurrente residía en el municipio de Benito Juárez Quintana Roo. El órgano administrativo electoral obtuvo que José Luis Toledo Medina era residente y vecino del municipio de Solidaridad desde mil novecientos ochenta y cuatro hasta dos mil trece, porque así se acreditó con una diversa constancia de residencia y vecindad que el propio recurrente presentó en ese año (dos mil trece) ante el entonces Instituto Federal Electoral para acreditar la residencia y vecindad en el municipio de Solidaridad para poder contender por la diputación federal del 01 Distrito Electoral Federal en el Estado de

Quintana Roo. Por tal razón, se adujo que el recurrente estaba imposibilitado jurídicamente para ser registrado como candidato de Benito Juárez, al incumplir con la temporalidad de cuando menos cinco años de residencia y vecindad en el referido municipio por haberse comprobado que en dos mil trece era residente del municipio de Solidaridad.

El recurrente en el presente recurso de reconsideración pretende que se revoque la sentencia de la Sala Regional y se inaplique la temporalidad establecida con el objeto de que se tenga por cumplido el requisito de elegibilidad de residencia y se ordene al instituto electoral local el registro de su candidatura a presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo. El recurrente plantea medularmente las siguientes razones: El test de proporcionalidad efectuado por la Sala Regional fue deficiente, toda vez que no fue exhaustivo porque omitió realizar un comparativo con las temporalidades correspondientes a otras entidades federativas, en el que se aprecia una postura menor para acreditar el requisito de residencia y vecindad. El referido análisis fue indebido y contrario al principio de progresividad, lo que se traduce en una interpretación restrictiva de su derecho humano al voto pasivo. Los argumentos que expresó con relación a la desproporción de la temporalidad de cuando menos cinco años para acreditar la residencia son dogmáticos, porque no dio razones para justificar que tal temporalidad implicaba un beneficio mayor en proporción a la restricción del derecho a ser votado. Igualmente, el recurrente señala que la Sala Regional omitió tomar en cuenta la calidad del municipio conurbado que tiene Benito Juárez con Solidaridad, con el objeto de tener por cumplido el requisito de residencia por cinco años a que alude la norma cuestionada.

1)La Sala Superior considera infundados los motivos de disenso relacionados con el indebido análisis de constitucionalidad efectuado por la Sala Regional Xalapa respecto del artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, porque, fue conforme a Derecho el análisis efectuado por la Sala responsable. Del contenido del artículo 136, fracción I, se aprecia que condiciona el ejercicio del derecho a ser votado a un cargo de elección popular en el ámbito municipal, a través de la acreditación de la residencia y vecindad efectiva en el municipio de que se trate, de por lo menos cinco años anteriores al inicio del proceso electoral. Para evidenciar que el análisis de constitucionalidad efectuado por la Sala responsable se ajustó a Derecho, se deben seguir los pasos: I. Identificar el fin legitimo en la restricción concreta. II. Revisar la idoneidad de la medida. III. Realizar un examen de necesidad. IV. Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.

La Sala Superior comparte las consideraciones efectuada por la Sala Xalapa por lo siguiente: • Fin legítimo de la restricción concreta: imponer límites al derecho de la ciudadanía quintanarroense de acceder a cargos municipales a través del voto popular imponiendo la condicionante de cumplir con una temporalidad de cinco años como residente y vecino del municipio, persigue, al menos, dos fines constitucionalmente legítimos: 1. Asegurar la existencia de un vínculo entre quien aspira a ser representante popular y los electores que residen en una determinada demarcación y se genere un sentido de pertenencia con la comunidad. 2. Buscar que la persona que aspire a ocupar un cargo de elección popular en el ámbito municipal conozca los intereses, necesidades, particularidades y problemáticas de la demarcación correspondiente. La medida atiende a un fin legítimo que es garantizar que la persona que pretenda gobernar un municipio en el Estado de Quintana Roo cumpla con un perfil idóneo y necesario para ello, al conocer las problemáticas y necesidades del lugar en el que desempeñará su función, así como generar un sentimiento de pertenencia con la comunidad. • Idoneidad de la medida: la medida temporal implementada contribuye a lograr el propósito buscado consistente en que la persona que aspire a integrar un ayuntamiento en esa entidad federativa establezca lazos capaces de expresar una auténtica integración con el municipio y que realmente conozca sus particularidades, necesidades y problemáticas en una temporalidad determinada. • Necesidad de la medida: La medida cuestionada cumple con este subprincipio, en virtud que la sola residencia de una persona en un determinado lugar, por sí misma, no supone identidad o arraigo con la comunidad o municipio, tampoco acredita que se conozcan a fondo sus realidades, necesidades y contexto sociopolítico. En ese sentido, para ese propósito, se debe cumplir con

una serie de elementos, pero el principal es que transcurra un tiempo considerable para que se involucre realmente con el contexto y problemas que la caracterizan.la Sala Superior afirma que es necesario que las personas se avecinen y residan en el lugar para darse cuenta de los aspectos importantes de la comunidad. • Proporcionalidad en sentido estricto: El análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta, acudiendo al análisis del contexto integral que rodea el caso para examinar la ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. En la especie, la Sala Superior estima razonable y proporcional la temporalidad de cinco años de residencia y vecindad efectiva para acceder al cargo de presidente municipal, establecida por el artículo 136, párrafo I, de la Constitución local por varias razones.

La Sala Superior afirma que la temporalidad de por lo menos cinco años que refiere el artículo 136, fracción I, de la constitución de Quintana Roo no hace nugatorio o anula el ejercicio del derecho a ser votado del recurrente o de cualquier otra persona, ya que de modo alguno significó que al recurrente se le impidiera acceder al cargo, sino que solamente le impone una condición temporal que, con el transcurso del tiempo se cumple.

Finalmente la Sala Superior afirma que es ineficaz el argumento del actor por el que refiere que la facultad del Congreso local no puede atentar al núcleo esencial del derecho fundamental a ser votado, toda vez que la temporalidad de cinco años supera el periodo de seis meses sugerido por la Comisión de Venecia. La Sala considera así, porque al margen de que el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia no es vinculante para esta Sala Superior; además, resulta conveniente destacar que la propia Convención permite que el periodo de residencia se pueda prolongar para garantizar la protección en ciertas circunstancias atendiendo a las necesidades y circunstancias propias de una demarcación territorial, tal y como se ha puesto de relieve a lo largo de la presente ejecutoria.

2) El recurrente afirma como agravio que la autoridad responsable fue omisa al estudiar la residencia efectiva, a partir de la calidad de municipio conurbado que tiene Benito Juárez en su colindancia con Solidaridad, donde la movilidad de las personas entre un municipio y otro, por cuestiones laborales y familiares constituye una situación cotidiana y habitual, de donde resulta que muchas personas radiquen en un municipio y trabajen en otro, lo que implica que conozcan de las necesidades y exigencias de ambos municipios. Así, en concepto del accionante, se debe tener por colmado el requisito de residencia, dada la situación conurbada de ambos municipios.

La Sala Superior afirma que deben desestimarse los motivos de inconformidad así planteados, al encontrarse referidos a cuestiones de legalidad, como es, lo relativo a la falta de exhaustividad que, derivado de la falta de valoración probatoria sobre el alegato concerniente a que se trata de municipios conurbado, el ahora recurrente hizo valer ante la autoridad responsable.

Por lo expuesto, la Sala Superior, por mayoría de votos, confirma la sentencia impugnada.

El Magistrado JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ expresó un voto particular. El Magistrado afirma que el requisito de elegibilidad controvertido es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no ser estrictamente proporcional para cumplir con el fin legítimo perseguido con la medida. JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ afirma que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta a las legislaturas locales para configurar los requisitos de acceso a los cargos de elección popular a nivel municipal. Sin embargo, esta libertad de configuración normativa no es absoluta o ilimitada, sino que debe atender a criterios racionales y proporcionales, a fin de evitar que se vulnere el núcleo esencial del derecho a ser votado. Al respecto el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé que las restricciones solamente pueden estar contenidas en leyes dictadas en razón del interés general. En ese sentido, en la Convención de referencia, se prevé una reserva de ley, para que sea el

legislador de cada país quien determine en un ordenamiento jurídico de rango legal, cuáles son las limitaciones en el goce y ejercicio de un derecho humano. Considera que el plazo de cinco años previos al inicio del proceso electoral no supera el análisis de estricta proporcionalidad. De conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la residencia es, en principio, una de las restricciones razonables que pueden establecer los Estados para reglamentar el ejercicio de los derechos político-electorales. Una restricción al ejercicio de un derecho fundamental es legitima cuando encuentra sustento en la Constitución. cuando la restricción es del orden legislativo, la magnitud de la intervención en el ejercicio del derecho debe justificarse en la consecución del fin perseguido. Pero no implicar una carga excesiva que excluya a aquellos ciudadanos que razonablemente podrían estar en condiciones de ejercer el derecho correspondiente. Atento a ello, el Magistrado considera que la exigencia impuesta por el Legislador Quintanarroense de contar con residencia efectiva en el municipio de cuando menos cinco años previos al inicio del proceso electoral para poder ser elegible al cargo de Presidente Municipal no es estrictamente proporcional. También argumenta que el Código de Buenas prácticas en Materia Electoral, emitido por la Comisión de Venecia ha determinado que el periodo previsto para el cumplimiento del requisito de residencia no debe ser mayor a seis meses, y sólo puede exigirse un período más prolongado cuando tenga por finalidad garantizar la protección de las minorías nacionales (como podría ser en el caso de poblaciones indígenas), lo cual no ocurre en el caso concreto.