

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2008.

**PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE: SERGIO A. VALLS
HERNÁNDEZ.
SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **doce de enero de dos mil diez.**

Vo. Bo.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO.- Leonel Cota Montaña, en su carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática y Luis Maldonado Venegas, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Convergencia, mediante escritos presentados, respectivamente, el diecisiete y el veintiuno de abril de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que solicitaron la invalidez de la norma general que más adelante se

señala, emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan:

1. ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:

a) La Décimo Primera Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

b) El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

c) El Secretario de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Cabe destacar que esta autoridad sólo fue señalada por el Partido Político Convergencia.

2. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN QUE FUE PUBLICADA:

El Decreto Número 293, publicado el dieciocho de marzo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se reforma la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO.- El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de diecisiete de abril de dos mil ocho, recibió la demanda promovida por el Partido de la Revolución Democrática, ordenó registrar el asunto con el número

74/2008 y designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz, como instructor del procedimiento.

Asimismo, por acuerdo de veintiuno de abril de dos, se formó y registró el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Convergencia, con el número 75/2008. En el mismo auto, dado que dicha demanda guardaba conexidad con la referida acción de inconstitucionalidad 74/2008, pues, en ambas, se impugnó la misma norma general, el Ministro Presidente designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor del procedimiento y decretó la acumulación de tales demandas de inconstitucionalidad.

El Ministro instructor, por acuerdo de veintinueve de abril de dos mil ocho, **desechó** las acciones de inconstitucionalidad, pues, en su opinión, se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal. Las razones que justificaron el desechamiento fueron, esencialmente, las siguientes: a) la norma impugnada no se vincula directa o indirectamente con los “procesos electorales”, sino, exclusivamente, con los requisitos que deben reunir quienes aspiren a ser Gobernadores del Estado de Quintana Roo; b) las condiciones de aplicación de la norma general impugnada no incluyen necesariamente la puesta en marcha de un “proceso electoral”, es decir, la norma regula la conducta de sus destinatarios, sin que necesariamente tenga que existir un

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2008.

proceso electoral; c) por lo tanto, si la norma impugnada no es de naturaleza electoral, los partidos políticos promoventes carecen de legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad.

TERCERO.- Los representantes de los mencionados partidos políticos, por escritos presentados el tres de mayo de dos mil ocho, interpusieron recursos de reclamación en contra del referido acuerdo que desechó las acciones de inconstitucionalidad. El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite los recursos de reclamación relacionados con las acciones de inconstitucionalidad 74/2008 y 75/2008 y los registró con los números 23/2008-CA y 24/2008-CA; asimismo, turnó los asuntos al Ministro José Fernando Franco González Salas, para la elaboración de los proyectos de resolución.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos, resolvió los recursos de reclamación el once de junio de dos mil ocho. Declaró procedente y fundado el recurso 23/2008-CA y revocó el acuerdo recurrido, pues consideró que, en el caso, no se actualizaba **manifiesta e indudablemente** el motivo de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, es decir, existía una **duda razonable** en torno a si la norma general impugnada era de naturaleza electoral: primero, porque la misma establece ciertos requisitos que los sujetos normativos deben cumplir para poder acceder a un cargo de elección popular; segundo, debido a que tal elección sólo puede darse mediante un “proceso electoral”; y tercero,

porque la norma impugnada, al establecer ciertos requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, pertenece al conjunto de reglas y procedimientos que constituyen la materia electoral directa¹. Cabe aclarar que, en dicha resolución, la Segunda Sala dejó a salvo la posibilidad de que, en la sentencia de fondo, se pudiera llegar a declarar fundada la referida causa de improcedencia, con base en un estudio más detallado².

En relación con el recurso 24/2008-CA, la Segunda Sala determinó dejar sin materia el recurso, pues, al impugnarse el mismo acuerdo que se había revocado en el recurso de reclamación 23/2008-CA, el mismo ya no podía producir ningún efecto y, por ende, ningún fin práctico tendría analizarlo de nuevo, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

En consecuencia, el Ministro Instructor emitió otro acuerdo el veintiséis de junio de dos mil ocho, en el que, por un lado, **desechó** por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad 75/2008, promovida por el Partido Convergencia, toda vez que la demanda se presentó de manera extemporánea³ y, por otro lado, **admitió** a trámite la acción de

¹ Se citó como apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 125/2007, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."

² En efecto, en dicha resolución, puede leerse: "En consecuencia, debe revocarse el auto recurrido y admitirse a trámite la acción de inconstitucionalidad 74/2008 y su acumulada 75/2008, en el entendido de que, en la sentencia respectiva, la referida causa de improcedencia puede declararse, a la postre, fundada, con base en un estudio más detallado y apoyado en los elementos de prueba que se recaben durante el procedimiento" (foja trescientos uno del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad).

³ Es importante mencionar que, al no haber sido recurrido, este desechamiento quedó firme.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2008.

inconstitucionalidad 74/2008, interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática, solicitó al Congreso y al Gobernador del Estado de Quintana Roo, autoridades que emitieron y promulgaron la norma impugnada, que rindieran su informe; al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, que informara a este Alto Tribunal la fecha en que iniciaría el próximo proceso electoral en la entidad; al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, que exhibiera copia certificada de los estatutos vigentes del Partido de la Revolución Democrática; y al Procurador General de la República y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto de su Presidenta, que formularan su opinión respecto de la referida acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.- El Partido de la Revolución Democrática, promovente de la acción de inconstitucionalidad 74/2008, expresó los siguientes antecedentes:

1. El Presidente de la Gran Comisión de la Décimo Primera Legislatura del Estado de Quintana Roo presentó el veintiséis de noviembre de dos mil siete, una Iniciativa de Decreto, con el objetivo de reformar la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

2. El cinco de diciembre de dos mil siete, se presentó el Dictamen con Minuta Proyecto de Decreto de la referida Iniciativa. Posteriormente, el Congreso del Estado de Quintana Roo aprobó el trece de marzo de dos mil ocho, el “Decreto Número 293”, mediante el cual se reforma la fracción I del artículo 80 de la

Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Cabe destacar que, en términos del Decreto, la reforma entraría en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

3. Finalmente, el dieciocho de marzo de dos mil ocho, se publicó el referido Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. El contenido de la reforma, a juicio del partido promovente, fue incrementar los requisitos para ser Gobernador del Estado, exigiendo a los ciudadanos nacidos en la entidad una residencia efectiva y vecindad en el Estado de, cuando menos, diez años inmediatamente anteriores al día de la elección y a los ciudadanos mexicanos no nacidos en la entidad, ni hijos de padres nacidos en el Estado, incrementa de diez a veinte años el requisito de residencia efectiva y vecindad.

QUINTO.- El partido político promovente manifestó, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

1. En su **primer concepto de invalidez**, la parte promovente señala que el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 293, el dieciocho de marzo de dos mil ocho, vulnera lo dispuesto en los artículos 1º, primer párrafo, 40, primer párrafo, 41, primer párrafo, 116, fracción I, último párrafo y 133 de la Constitución Federal.

1.1. A decir del partido promovente, para ser Gobernador de un Estado, el artículo 116 de la Constitución Federal establece como requisito, para los no nacidos en la entidad, contar con,

cuando menos, cinco años de residencia. En cambio, el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, aumentó dicho requisito a veinte años, incurriendo en una falta de razonabilidad respecto del precepto constitucional.

Asimismo, asegura que el nuevo requisito es desproporcional, ya que el mismo artículo 80, en su fracción II, establece que, para ser Gobernador, se requiere tener veinticinco años de edad, lo cual desfigura el objetivo de la reforma. Explica que la razón toral por la cual se establece cierto tiempo de residencia para los aspirantes a ocupar cargos de elección popular es que los que tomen posesión de dichos cargos conozcan la problemática local; sin embargo, en el caso concreto, el que se haya aumentado a veinte años el requisito de residencia, lo único que ocasiona, son limitaciones para que diferentes personas accedan a dicho cargo de elección popular.

Agrega que tal desproporción queda de manifiesto, cuando se contrasta el nuevo requisito con los demás lineamientos de residencia exigidos en diversos preceptos de la Constitución Local. Señala como ejemplos los artículos 37, fracción III, 55, fracción I, 95, fracción I, 96, fracción I y 136, fracción I, de tal ordenamiento.

De igual manera, señala que los anteriores argumentos de invalidez se ven reforzados, si se toman en cuenta las características poblacionales del Estado de Quintana Roo, el cual, en su mayoría, se conforma por una población migrante. Manifiesta que la norma impugnada impediría que pudiera

encontrarse un gobernador interino, provisional o sustituto, por los altos requisitos exigidos.

1.2. Señala que existe falta de razonabilidad en los requisitos para ser Gobernador del Estado de Quintana Roo y un trato diferenciado, sin justificación, entre nativos y no nativos de la entidad.

En ese sentido, afirma que las razones que se dan en la exposición de motivos para reformar el artículo impugnado (fortalecer el arraigo en la entidad, engrandecer el proyecto de identidad estatal, proteger al Estado de la gente involucrada con el narcotráfico, etcétera) no son suficientes, pues no justifican el aumento a los requisitos para ocupar el cargo de Gobernador, de diez años de residencia a los ciudadanos nacidos en la entidad y de veinte años de residencia a los nacidos en otra entidad federativa.

Lo anterior -dice- deja de lado las características demográficas de la entidad y viola el contenido del artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal.

En suma, la reforma constitucional local es excesiva y desproporcionada, pues no toma en cuenta que la vida en el Estado es de treinta y tres años, cuya población es, en su mayoría, migrante y que sólo se requiere de seis meses de residencia para poder votar.

1.3. Manifiesta que la reforma impugnada atenta contra la garantía de igualdad prevista en el artículo 1º, primer párrafo, de la Constitución Federal, pues establece distinciones arbitrarias que únicamente producirán que sólo un grupo de ciudadanos puedan ocupar el cargo de Gobernador del Estado.

1.4. Señala que la norma impugnada viola el contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Federal, por lo siguiente: a) no es posible establecer reglas desiguales que vulneren la capacidad del ciudadano para ser votado; b) se vulnera el sistema federal democrático, ya que se instaura un nuevo requisito irracional, desigual y carente de objetividad (aumento en el tiempo de residencia); c) la reforma impugnada no es acorde con el ordenamiento interno, ni con la norma federal; y d) en consecuencia, se vulnera el principio de supremacía constitucional.

1.5. En conclusión, afirma que la norma impugnada establece un requisito adicional para los nativos, que implica una limitación al derecho de ser votado y que duplica los tiempos previstos en el artículo 116, fracción I, último párrafo, constitucional. Asimismo, señala que, rompiendo con el principio de igualdad y con criterios de objetividad y razonabilidad, se establece un requisito limitativo para los no nativos: veinte años de residencia.

2. En su **segundo concepto de invalidez**, el partido promovente sostiene que la norma impugnada transgrede los artículos 1º, primer párrafo, 35, fracciones I y II, 40, primer

párrafo, 41, primer párrafo, 128 y 133 de la Constitución Federal, por los motivos que a continuación se señalan:

2.1. Manifiesta que la norma impugnada contraviene lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 35 de la Constitución Federal, pues establece límites irracionales y desproporcionales que inciden negativamente sobre la prerrogativa de votar y ser votado, pues la mayoría de los ciudadanos residentes de la entidad no cumplen con los requisitos que se exigen para ser Gobernador del Estado.

2.2. En ese orden de ideas, explica que, de los artículos 35, 36 y 116, fracción I, de la Constitución Federal, se desprende que cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales, deberá basarse en calidades inherentes a la persona, así como en criterios objetivos y razonables. Así, a decir del partido promovente, en el caso concreto, no se cumplió con ninguno de los anteriores elementos, pues la reforma no tomó en cuenta las circunstancias particulares del Estado.

2.3. Asegura que la norma impugnada transgrede las garantías de participación y universalidad del sufragio, pues impone una carga desigual a los ciudadanos que se encuentran en igualdad de circunstancias y limita el derecho de votar y ser votado. Asimismo, insiste en que tales requisitos excesivos rompen con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, toda vez que sólo un grupo limitado de personas podrá acceder al cargo de Gobernador.

2.4. De igual manera, argumenta que la norma impugnada viola los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior, ya que, a su juicio, aunque los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos e ilimitados, pues pueden ser objeto de ciertas restricciones, los citados tratados internacionales establecen que dichas restricciones deberán basarse en criterios objetivos, razonables y proporcionales.

En el caso concreto, según la parte promovente, el requisito de veinte años de residencia y vecindad es desproporcionado y viola el núcleo esencial del derecho que pretende proteger, pues no se relaciona con las calidades inherentes de la persona, ni se basa en criterios objetivos y razonables.

2.5. Agrega que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 28/2006, desarrolló el derecho constitucional de ser votado. En ese sentido, el partido promovente explica que: a) el artículo 35 de la Constitución Federal prevé el derecho a ser votado; b) el mismo artículo autoriza limitaciones a ese derecho fundamental, pues establece que es prerrogativa del ciudadano, ser votado, siempre y cuando se cumplan las calidades que establezca la ley; c) en la referida acción de inconstitucionalidad, el término “calidades que establezca la ley” se definió como las limitaciones al derecho de ser votado, que encuentran su justificación, fundamentalmente, en las circunstancias inherentes a la persona; y d) en conclusión, señala que las restricciones al referido derecho deben ser

interpretadas limitativamente y aplicadas, exclusivamente, a los casos concretos.

En ese tenor, manifiesta que la norma impugnada es inconstitucional, pues establece un requisito irracional, limitativo, desigual y discriminatorio para la sociedad quintanarroense, dejando a un lado las características de la mayoría de los ciudadanos de la entidad.

Lo anterior -dice- cobra relevancia si se toma en cuenta que dicho requisito también se impone a los nativos del Estado, pero con diez años menos de residencia, violentándose, con ello, el principio de igualdad.

2.6. Asimismo, argumenta que la norma impugnada transgrede lo dispuesto en la propia Constitución Política del Estado de Quintana Roo, toda vez que establece requisitos irracionales y excesivos, contrarios a las garantías previstas en los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 12, 13, 15, 18, 40 a 45, 78, 79 y 80 de dicho ordenamiento.

Asegura que el sistema constitucional estatal se ve afectado, al existir una norma que establece, por un lado, una diferencia tan grande y respecto a tan pocos ciudadanos que cumplen con el nuevo requisito de residencia, limitando irracionalmente la posibilidad de ocupar el cargo de Gobernador del Estado e impone, por otro, un requisito excesivo e irracional a los no nacidos en la entidad, violando los principios de igualdad, razonabilidad y universalidad del sufragio.

2.7. Cita como apoyo las tesis de rubro: “MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”, “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” y “PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.”.

SEXTO.- El Partido de la Revolución Democrática estimó vulnerados los artículos 1º, primer párrafo, 35, fracciones I y II, 40, primer párrafo, 41, primer párrafo, 116, fracción I, último párrafo y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SÉPTIMO.- Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes, mediante escritos presentados el nueve de julio de dos mil ocho, en donde manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

Gobernador del Estado de Quintana Roo

1. En relación con los hechos descritos por el promovente en su escrito de demanda, el Ejecutivo Local señaló que, en efecto, el dieciocho de marzo de dos mil ocho, emitió el Decreto por virtud del cual se reformó el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

En ese sentido, explicó los motivos por los cuales emitió el referido Decreto: primero, por la obligación reglamentaria establecida en el artículo 91, fracción II, de la Constitución Local y el respeto al principio de división de poderes contenido en los artículos 116 de la Constitución Federal y 13 de la Constitución Estatal; segundo, debido a que, en apego al principio de seguridad jurídica, todo acto de autoridad se presume válido hasta que no se declare lo contrario por la autoridad competente, por lo que la norma impugnada es válida y su actuar constitucional; y, por último, ya que, a su juicio, la reforma es acorde a los requisitos de residencia establecidos en los artículos 35, 40 y 116 de la Constitución Federal y en diversos preceptos de la legislación local, así como a un reclamo histórico de la sociedad quintanarroense.

Asimismo, manifestó que se abstenía de emitir comentarios respecto al contenido de la demanda de inconstitucionalidad.

Congreso del Estado de Quintana Roo:

1. Señaló, como causales de improcedencia, las siguientes:

1.1. Argumentó que el Partido de la Revolución Democrática carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe decretarse el sobreseimiento del asunto, pues no se cumple el requisito establecido en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, ya que la norma general impugnada no es de naturaleza electoral.

En ese sentido, explicó que las normas generales de carácter electoral no sólo son aquellas que establecen un régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque se encuentren en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos electorales. Citó como apoyo las tesis de rubros: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.” y “NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”.

En el caso concreto, a decir de la Legislatura, si la norma cuya validez se impugna tiene relación, exclusivamente, con los años de residencia de los nacidos y no nacidos en la entidad que pretendan aspirar al cargo de Gobernador del Estado, se hace patente que la disposición no tiene relación alguna con la materia electoral, pues no trata ningún aspecto relacionado con un proceso electoral.

1.2. Indicó que, por lo que hace a la primera parte del artículo 80, fracción I, de la Constitución Local, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Lo anterior, a su juicio, ya que el partido promovente, en su escrito de demanda, no esgrimió ningún concepto de invalidez dirigido a controvertir esa parte del artículo impugnado. Por lo tanto -dice-, debe decretarse el sobreseimiento, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

2. Como explicación previa y ad cautelam, señaló que el estudio del asunto deberá hacerse en función de los planteamientos de constitucionalidad expuestos en la demanda, desatendiendo las circunstancias y contextos particulares del caso, ya que la acción de inconstitucionalidad no constituye una vía para deducir derechos propios.

3. En cuanto al fondo del asunto y ad cautelam, la Legislatura Local consideró que los conceptos de invalidez expuestos por el promovente resultaban infundados, por los siguientes motivos:

a) Destacó que la Constitución Federal prevé una distribución de facultades entre la Federación y los Estados. En ese sentido, señaló que la regulación de la materia electoral y, en especial, lo relativo a las calidades para el ejercicio del derecho de ser votado, corresponde tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con lo establecido en los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales.

A su juicio, el derecho político-electoral a ser votado es un derecho fundamental con base constitucional y configuración legal, que puede ser limitado por el legislador ordinario, federal o local, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, es decir, el derecho a ser votado puede ser regulado por el Congreso de la Unión, siempre que se trate de la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales y por las Legislaturas de los Estados, cuando emitan leyes que regulen procesos electorales internos. Sin embargo -dice-, lo importante es que, en ambos casos, las normas electorales se ajusten a las bases previstas en la Constitución Federal.

b) Explicó que es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la jurisprudencia

internacional, que los derechos de carácter político-electoral no son absolutos e ilimitados, sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones, con base en las calidades inherentes a la persona, así como en criterios objetivos y razonables.

A decir de la Legislatura Local, los requisitos o condiciones para limitar el derecho deberán establecerse a favor del bien común o del interés general.

Citó como apoyo los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las acciones de inconstitucionalidad 158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 169/2007, 161/2007 y 162/2007.

A manera de ver de la Legislatura, en dichas acciones, se precisó el significado del término “calidades que establezca la ley”, establecido en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal. A su juicio, tal término se refiere a las características que debe tener la persona que pretenda ocupar un cargo o comisión público: capacidad, aptitudes, preparación profesional, arraigo en el lugar, edad, etcétera. La Legislatura insistió en que dichas calidades son limitaciones establecidas en ley que deben ser necesarias, proporcionales e idóneas para la obtención del fin perseguido que, en el caso, es salvaguardar los principios constitucionales de cualquier elección.

c) En relación con los requisitos de elegibilidad, señaló que tienen que ver directamente con las cualidades del ciudadano que pretende ocupar el cargo de elección popular y que son

cuestiones de orden público. Así -dice-, las cualidades o requisitos de elegibilidad tienen la característica de ser indispensables para ser registrado como candidato y, eventualmente, para ser votado para ocupar el cargo público.

Explicó que la doctrina ha clasificado tales limitaciones en tres tipos: las incapacidades, las incompatibilidades y las inhabilidades; en la primera clasificación, se encuentra el requisito de residencia.

Posteriormente, manifestó que el Tribunal Electoral ha sostenido que la residencia consiste en la ubicación física habitual de una persona, la cual tiene su razón de ser en la necesidad de que el candidato tenga conocimiento de las condiciones socio-políticas del territorio al que pretende gobernar.

d) En relación con el concepto de invalidez en donde el partido promovente argumentó que el requisito de residencia establecido es irracional y desproporcional, la Legislatura Local manifestó que el artículo impugnado cumple con los requisitos que se prevén en los artículos 35, fracción II y 116 de la Constitución Federal.

Primero, señaló que las directrices establecidas en las citadas normas constitucionales son la base mínima que el Poder Constituyente estableció para acceder al cargo de Gobernador de una entidad federativa, dejando, entonces, la posibilidad de que los Estados aumenten tal presupuesto, como aconteció en el caso concreto.

Segundo, explicó que, dadas las circunstancias particulares del Estado de Quintana Roo, el legislador local decidió que para que el ciudadano no nativo de la entidad que pretenda ocupar el cargo de Gobernador pueda conocer a cabalidad los problemas e idiosincrasia de la entidad, era necesario exigir una residencia efectiva de, cuando menos, veinte años.

A su juicio, dicha decisión se tomó con base en los antecedentes históricos de la entidad y en las características de su población, pues el Estado de Quintana Roo surgió definitivamente hasta el ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro y su población es, principalmente, migrante.

Por lo tanto, aseguró que, ante la compleja situación de la entidad y su lento proceso de integración socio-cultural, era necesario establecer un requisito de residencia adicional para los no nativos, con la finalidad de que la persona que pretenda ocupar el cargo de Gobernador se encuentre compenetrada con los problemas políticos y sociales del Estado de Quintana Roo.

Asimismo, agregó que tal lineamiento se ajusta a los requisitos establecidos en la Constitución Federal para las personas que quieran elegirse como Presidente de la República, en correlación con los que se prevén para ser Diputado y Senador del Congreso de la Unión. A mayor abundamiento, el artículo 82, fracción I, de la Constitución Federal, exige como requisito para ser Presidente de la República, haber residido en el país durante veinte años. En cambio, para ser Diputado o Senador, los artículos 55 y 58 de la Ley Fundamental, establecen una

residencia efectiva de más de seis meses. Lo anterior, ya que es de vital importancia que la persona que pretenda ocupar dichos cargos, conozca en su totalidad la situación del país.

Manifestó que el requisito de residencia para los no nativos, establecido en el Estado de Quintana Roo, es coherente con los lineamientos de las demás entidades federativas, es decir, los requisitos de residencia contemplados en las otras entidades guardan una concordancia lógica y racional respecto a los del Estado de Quintana Roo. Para ello, expuso un cuadro comparativo de tal requisito en todos los Estados de la República.

Así, concluyó que la norma impugnada no puede considerarse inconstitucional, debido a que fue conceptualizada en torno a la realidad de la entidad, sobre una base objetiva y razonable, en aras de salvaguardar que el acceso al cargo público sea sólo para los ciudadanos identificados plenamente con los quintanarroenses.

e) Argumentó que no se viola el principio de igualdad, por el hecho de que los requisitos de residencia sean distintos para los nativos y los no nativos del Estado.

A decir de la Legislatura Local, es evidente que las personas nativas o no nativas que pretendan ocupar el cargo de Gobernador del Estado, son tratadas de igual forma; sin embargo, el primer grupo goza de una preeminencia lógica, por el simple hecho de haber nacido en el territorio que desea gobernar, lo cual se ajusta al contenido de la fracción I del artículo 116 de la

Constitución Federal. Asimismo, manifestó que igualdad no es sinónimo de paridad, por lo que, dependiendo de las características del caso, los grupos de personas pueden tratarse de diferente manera, siempre y cuando exista una justificación objetiva y razonable. Citó como apoyo las tesis de jurisprudencias de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.” y “PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.”.

f) Por último, explicó que el requisito de residencia no es privativo de los cargos públicos que se desempeñen en materia electoral; por el contrario, abarcan otras materias, tales como la fiscalización de los recursos públicos y la transparencia. Señaló como ejemplos, entre otros, el artículo 43 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, donde se establece que los consejeros deberán tener diez años de residencia para acceder al cargo público y el artículo 66 de la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del mismo Estado, el cual exige diez años de residencia para ser Auditor Superior de la entidad.

En ese sentido, destacó que la residencia exigida para ser Gobernador, antes de la reforma, era de diez años, en tanto que, para los referidos cargos públicos, era inferior. En consecuencia, es congruente la postura del legislador de incrementar el tiempo de residencia para los cargos de elección popular y, al mismo tiempo, los de los demás servidores públicos.

En conclusión, argumentó que la reforma fue necesaria y proporcional, pues la exigencia de residencia no es privativa del Gobernador del Estado, sino también se impuso para otros cargos públicos, con el objetivo de promover la buena conducción del servicio público, a través de gobernantes y funcionarios que tengan arraigo, conocimiento y compromiso con la población quintanarroense.

OCTAVO.- El Procurador General de la República emitió su opinión mediante escrito presentado el quince de julio de dos mil ocho, en la que señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. En cuanto a las causales de improcedencia:

1.1. A juicio del Procurador General de la República, en el presente caso, se actualiza la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante, que impide el conocimiento del asunto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha causa está prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto, porque, en el inciso f) de la fracción II del referido precepto constitucional, se establece que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, sólo podrán ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra normas generales de carácter electoral.

A decir del Procurador, si bien la norma impugnada establece los requisitos que deberán cumplir quienes aspiran a

ser Gobernador del Estado de Quintana Roo, ello no le confiere el carácter electoral, por las siguientes razones:

a) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en la tesis aislada P. XVI/2005, que las normas generales de carácter electoral que se pretendan impugnar mediante este medio de control constitucional, deben establecer principios directamente relacionados con los procesos de elección popular previstos en la Constitución Federal.

b) Por otro lado, sostiene que, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido que las normas generales en materia electoral son aquellas relacionadas directa o indirectamente con los procesos electorales, tales como las relacionadas con la distritación o redistritación, la creación de órganos administrativos para fines electorales, la organización de las elecciones, el financiamiento público, la comunicación social de los partidos políticos, los límites a las erogaciones y las aportaciones, los delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Estos ejemplos -dice- si bien no son propiamente regulatorios de los procesos electorales, sí inciden o se vinculan indirectamente con dichos procesos.

Así, la materia electoral puede ser vista desde dos vertientes: una directa y otra indirecta. La primera tiene que ver con las reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano; la segunda, con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos, mediante las decisiones de otros poderes públicos, los cuales, por

regla general, involucran sujetos muy distintos a los que se enfrentan en las contiendas electorales.

c) En el caso concreto -señala- la norma impugnada no se relaciona, ni en forma directa, ni indirecta, con aspectos relacionados con los procesos electorales, porque los requisitos de elegibilidad para el cargo de Gobernador del Estado no inciden en la materia electoral así entendida. Además, señala el Procurador, la norma “no es abrazada por el ámbito electoral” en la misma medida en que los partidos políticos no postulen candidatos a Gobernador.

Por lo anterior, el partido accionante carece de legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, lo cual se robustece por el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.”.

1.2. En cuanto a la presunta falta de conceptos de invalidez señalada por la Legislatura del Estado, el Procurador sostuvo que dicha causal de improcedencia resultaba infundada. Lo relatado, porque, aun en los casos en que el accionante no formule conceptos de invalidez sobre la porción normativa a la que hace referencia la autoridad emisora -como en el caso concreto-, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede corregir los errores que advierta y suplir los conceptos de invalidez, así como fundar

una posible declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito de demanda. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS."

2. En cuanto al fondo, el Procurador General de la República manifestó, ad cautelam, los siguientes argumentos:

2.1. Consideró que resultaba infundado el argumento del promovente, consistente en que la norma impugnada viola el contenido del artículo 116, fracción I, constitucional, por establecer, como requisito para ser Gobernador, una residencia efectiva en el Estado de veinte años. La Constitución Federal establece, en el artículo 35, fracción II, el derecho de voto pasivo, determinando que los ciudadanos que deseen hacerlo valer, han de reunir ciertas calidades señaladas en la ley. A nivel estatal, el artículo 116, fracción I, de la propia Constitución, establece que sólo los ciudadanos mexicanos y nativos del Estado de que se trate, podrán aspirar al cargo de Gobernador y que los no nativos del Estado podrán aspirar a ese cargo, siempre que reúnan otro requisito: una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. A decir del Procurador, la Constitución Local respeta las anteriores exigencias, puesto que adopta diversos criterios, con el objeto de

garantizar que quien aspire a ser Gobernador tenga arraigo, compromiso, identidad y apego a las costumbres e idiosincrasia del pueblo quintanarroense.

Los requisitos establecidos en la norma impugnada se traducen en calidades que el legislador de Quintana Roo dispuso y que no rompen con el orden constitucional, ya que la propia Norma Fundamental, en sus artículos 40 y 41, prevé que los Estados son libres y soberanos. De este modo -dice-, cada Constitución Local debe ser reglamentaria y no contraria a la Carta Magna.

En esa tesitura, a juicio del Procurador General de la República, “no existe impedimento alguno para que los legisladores locales, en uso de su facultad constituyente, excedan los postulados fundamentales estatuidos en la Constitución General de la República, sin contrariarlos”⁴.

Por lo anterior -razona el Procurador-, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, como requisito para ser Gobernador, una residencia no menor a cinco años para aquellos ciudadanos no nacidos en el Estado de que se trate, entonces, la Legislatura Local puede establecer mayores requisitos que los señalados, con el propósito de garantizar a los gobernadores estatales sean personas que conozcan la problemática local. En este caso, el legislador quintanarroense determinó que una mayor permanencia en la entidad para

⁴ Foja ochocientos cuarenta y ocho del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 74/2008 y su acumulada 75/2008.

aquellos que no se sean nativos de la entidad, resultaba necesaria, por diversas cuestiones sociales y culturales de la región, tales como la inmigración, el arraigo, la conservación de valores, la identidad y la idiosincrasia estatales.

En suma, para el Procurador General de la República, está claro que la norma impugnada, en la materia que nos ocupa, excede los mínimos de la Constitución Federal, pero no los contradice; quedando justificado dicho exceso, además, por razones de identidad y arraigo.

2.2. No existe, en opinión del Procurador, una violación al principio de igualdad contenido en el artículo 1° constitucional, al establecerse una distinción entre ciudadanos nacidos y no nacidos en el Estado. Lo anterior, porque los nativos tienen un vínculo más fuerte con la entidad, porque pueden tener más conocimiento y cercanía con las costumbres y tradiciones del pueblo.

Apoya esta consideración en diversas tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales como “IGUALDAD, LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.” e “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESTE PRINCIPIO.”.

2.3. En relación con los diez años de residencia efectiva para los aspirantes a Gobernador que sean nativos del Estado, el Procurador señaló que el legislador local se encuentra dotado de

facultades para establecer requisitos específicos al respecto, por lo cual tampoco resulta inconstitucional el artículo impugnado.

2.4. En cuanto a las bases establecidas en los artículos 9° y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a decir del accionante, no fueron observados por la Legislatura Local, el Procurador General de la República advirtió que ninguno de ellos se relaciona con la litis del presente asunto. El primero -dice- se refiere a la libertad de asociación y el segundo regula lo relativo a la participación del pueblo en la vida democrática de los Estados.

2.5. Por lo que respecta a la presunta violación del artículo 35, fracción I, constitucional, el Procurador sostuvo que no tiene razón el promovente, porque, con el artículo impugnado, no se varió, limitó o restringió la prerrogativa de los ciudadanos para votar.

2.6. Finalmente, el Procurador General de la República señaló que las presuntas violaciones al artículo 128 de la Constitución Federal, alegadas por el accionante, no quedan demostradas, porque la norma impugnada, en modo alguno, se relaciona con el referido precepto constitucional, que ordena a todo servidor público protestar la guarda y observancia de la Carta Magna y las leyes que emanen de ella.

NOVENO.- Los argumentos vertidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto al fondo del asunto son, en esencia, los que siguen:

1. El requisito que establece el artículo impugnado vulnera lo dispuesto por el artículo 1º, párrafos primero y tercero y 35, párrafo segundo, en relación con el artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al ciudadano mexicano por nacimiento, pero no nativo del Estado de Quintana Roo, se le imponen exigencias mayúsculas para ser Gobernador, mientras que otros ciudadanos igualmente mexicanos por nacimiento, tampoco nacidos en el Estado, pero hijos de padre o madre que nacieron en la entidad, sólo requieren cumplir una temporalidad de diez años.

En pocas palabras, el referido órgano jurisdiccional concluye que unos y otros ciudadanos reciben un trato diferenciado que no está reconocido en la Constitución Federal, ni en los instrumentos internacionales aceptados por el Estado mexicano.

1.1. Así, a su juicio, el elemento diferenciador es un lazo de consanguinidad, el cual no queda comprendido dentro de las restricciones permisibles para el ejercicio de los derechos políticos. Éstas -dice- sólo pueden deducirse con base en razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal.

Reconoce que la filiación ha sido reconocida por el orden constitucional, concretamente, en el artículo 82, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo -apunta-, la construcción normativa que se desprende del artículo impugnado, establece una situación de privilegio para los no nacidos en la entidad, si son hijos de padre o madre

nativos en el Estado, lo que no contempla el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

En ese sentido, sostiene que tal diferenciación que parte de la genealogía de la persona no implica una cuestión objetiva que permita privilegiar a una persona sobre otra para aspirar a un cargo público, es decir, no existe algún elemento razonable y objetivo que permita desprender que quien es hijo de padre o madre quintanarroense puede generar una relación de afinidad o arraigo social con el Estado, mayor que otro ciudadano mexicano que no es hijo de padres nativos de la entidad. En consecuencia, a su juicio, la norma impugnada transgrede los artículos 1º, 35 y 133 constitucionales.

1.2. Por otra parte, a decir de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el diseño del artículo 80, fracción I, de la Constitución Local, se aparta del sistema que imponen los artículos 40, 82, fracción I y 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, ya que el legislador estableció en dicha norma impugnada, entre otros requisitos, que los ciudadanos que no sean nativos de la entidad sólo podrán postularse para el cargo de Gobernador del Estado, si tienen, al menos, veinte años de residencia efectiva al día de la elección, lo que es irracional y desproporcional.

A su juicio, si bien es cierto que el Constituyente delegó al legislador local la potestad de fijar los requisitos de temporalidad para ser Gobernador de un Estado, estableció, como tiempo mínimo, cinco años de residencia. No obstante, aunque la

temporalidad máxima no fue fijada, ésta debe establecerse con un margen objetivo y razonable, que considere, entre varios factores, los requisitos de residencia exigidos para otros cargos públicos, la extensión demográfica, los fenómenos migratorios y la situación política y social de la entidad.

En consecuencia -argumenta-, la norma impugnada se alejó radicalmente de los principios de razonabilidad y proporcionalidad que se derivan de la Constitución Federal y de diversos tratados internacionales, pues impuso, como requisito mínimo, veinte años de residencia efectiva y vecindad, sin considerar los diversos movimientos migratorios que sufre la entidad y aumentó al cuádruple lo exigido por la Constitución Federal.

DÉCIMO.- El Ministro Instructor, por acuerdo de quince de julio de dos mil ocho, tuvo por formulados los alegatos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, del Procurador General de la República y del Partido de la Revolución Democrática. Asimismo, cerró la instrucción del asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

DÉCIMO PRIMERO.- El primero de septiembre de dos mil ocho, el Ministro Instructor presentó ante el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación un proyecto de resolución, en el cual se proponía sobreseer la acción, debido a que la norma impugnada no se consideraba de carácter electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, el partido político promovente carecía de legitimación activa para promoverla.

El Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, resolvió que el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, sí es una norma de naturaleza electoral; en consecuencia, determinó que se debía estudiar el fondo del asunto.

DÉCIMO SEGUNDO.- En sesión de doce de enero de dos mil diez, se resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, desechándose el proyecto presentado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y encargándose al Ministro Sergio A. Valls Hernández la elaboración del engrose correspondiente.

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

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que un partido político con registro nacional plantea la posible contradicción entre el Decreto Número 293, publicado el dieciocho de marzo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, mediante el cual se reforma la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política Local, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- La acción de inconstitucionalidad fue presentada **dentro del plazo legal** previsto en la Ley Reglamentaria de la Materia.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días como hábiles.

El Decreto Número 293, por el que se reformó la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, se publicó el miércoles dieciocho de marzo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado⁶.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción, respecto de la reforma a la Constitución Local, empezó a correr el jueves diecinueve de marzo de dos mil ocho y concluyó el diecisiete de abril del mismo año.

⁵ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. --- En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

⁶ Foja sesenta vuelta y sesenta y uno del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad.

En el caso, la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **diecisiete de abril de dos mil ocho**, según se aprecia del sello que aparece en el anverso de la foja cincuenta del expediente.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es oportuna, puesto que, como se ha visto, fue presentada dentro del plazo legal correspondiente.

TERCERO.- El Partido de la Revolución Democrática cuenta con legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso);

c) Que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral; y

d) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

En el caso, el Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, visible en la foja cincuenta y uno del expediente; con lo que queda cumplido el primer requisito.

Asimismo, en diversa copia certificada, expedida también por el citado funcionario⁷, consta que Leonel Cota Montaña funge como Presidente del Partido. Cabe mencionar que el artículo 19, numeral 5, inciso e), de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, establece que corresponde al Presidente Nacional representar legalmente al partido⁸. Así, resulta claro que se cumple con el segundo y el cuarto de los requisitos mencionados, dado que la persona que suscribe la presente demanda de inconstitucionalidad lo hace en su calidad de Presidente Nacional, contando con facultades para tal efecto, en términos de los referidos Estatutos, y a nombre del Partido de la Revolución Democrática.

En cuanto al tercer requisito, como ya se mencionó en el último resultando de esta sentencia, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en sesión de

⁷ Foja cincuenta y dos del expediente correspondiente.

⁸ “**Artículo 19.** (...) 5. La Presidencia Nacional del Partido tiene las siguientes funciones: (...) e. Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación (...)”.

primero de septiembre de dos mil ocho, que la norma impugnada es de naturaleza electoral, pues se relaciona de manera directa con los procesos electorales⁹.

Lo anterior, porque la referida disposición se relaciona directamente con la materia electoral, pues establece requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador del Estado, que no pueden separarse o actualizarse fuera de los procesos electorales.

En ese sentido, se señaló que la Ley Electoral de Quintana Roo establece como requisito *sine qua non* para poder registrar a una persona como candidato a Gobernador, que se acrediten todos los requisitos y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral impuso, como causa de nulidad de la elección, cuando no se reúna alguno de ellos. En otras palabras, la norma impugnada se relaciona directamente con los procesos electorales, pues, cuando no se cumplen los requisitos, es la autoridad electoral quien debe negar los registros y cuando se da

⁹ Conviene destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, mediante diversas interpretaciones jurisprudenciales, cuáles son las características de las normas que pueden ser impugnadas vía acción de inconstitucionalidad por los partidos políticos, es decir, se ha delimitado el concepto de “leyes electorales” (materia electoral), para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. En ese sentido, ha prevalecido el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 10/1998, en la cual se estableció que las normas de naturaleza electoral no sólo son las contenidas en leyes o códigos electorales sustantivos, sino las que se vinculan directa o indirectamente con los procesos electorales. Así, por un lado, los aspectos vinculados directamente con los procesos electorales son las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales y los principios para la elección de determinados servidores públicos y, por otro lado, las normas relacionadas indirectamente son aquellas que regulan la distritación o redistritación, la creación de órganos administrativos para fines electorales, el financiamiento público, la organización de las elecciones, entre otras cuestiones.

el registro y procede una impugnación, es debido a que se ha realizado un acto dentro de los procesos electorales.

Aunado a lo anterior, la norma impugnada se relaciona, de manera directa, con la materia electoral, toda vez que los requisitos contenidos en la misma modulan el derecho político-electoral a ser votado, situación que no puede ubicarse al margen del ámbito electoral y de los procesos electorales, para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad¹⁰.

Por último, no pasa inadvertido que la norma impugnada podría ser materia de algún juicio de derechos político-electorales del ciudadano, competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual podría determinar la inaplicabilidad de la ley; sin embargo, tal situación no puede entenderse como un motivo de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, ya que no son medios excluyentes. El juicio para la protección de derechos político-electorales únicamente procede respecto de actos y resoluciones de autoridades electorales, en tanto que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución. En consecuencia, el que se pueda impugnar el acto de negativa del registro ante el Tribunal Electoral, no incide, en absoluto, con la procedencia de la acción.

¹⁰ Estos razonamientos se apoyan en el contenido de las tesis de jurisprudencia de rubros: "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO." y "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."

CUARTO.- En este apartado, se analizarán las causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento alegados por las partes o, en su defecto, los advertidos de oficio por este Tribunal Pleno.

1. La Legislatura del Estado de Quintana Roo, al rendir su informe y el Procurador General de la Republica, al formular su opinión, señalaron que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, debido a que la norma general impugnada no es de naturaleza electoral y, por ende, el partido político promovente carecía de legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad.

La referida causal de improcedencia resulta infundada. Como ya se analizó en el considerando que antecede, el artículo 80, fracción I, de la Constitución del Estado de Quintana Roo se relaciona directamente con la materia electoral, pues establece varios requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador del Estado y, por ende, regula el ejercicio del derecho político-electoral a ser votado, situación que no puede separarse o actualizarse fuera de los procesos electorales.

2. La Legislatura del Estado de Quintana Roo manifestó que se actualizaba, por otra parte, la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la Materia. Lo anterior, ya que el partido político promovente no esgrimió en su demanda ningún concepto de invalidez dirigido a controvertir la

primera parte de la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

No se actualiza la causal de improcedencia, en atención a las siguientes razones:

La primera parte de la fracción I del artículo 80 de la Constitución del Estado de Quintana Roo establece:

ARTÍCULO 80. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad, y con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Contrario a lo afirmado por la Legislatura Local, el partido político promovente sí formuló argumentos en contra de la primera parte del artículo, aunque de manera muy sucinta y abstracta. En efecto, en su primer concepto de invalidez, señaló (se añade énfasis):

La falta de razonabilidad en los requisitos para ser Gobernador del Estado de Quintana Roo y la diferencia, al exigir años de residencia distintos entre nativos (10 años) y no nativos (20 años), también se encuentra manifiesta en la exposición

de motivos de la reforma cuya invalidez se reclama, en donde se señalan los argumentos siguientes:

Primer argumento: 'La necesidad de proteger al Estado de gente que solamente mira a la entidad como botín para beneficiarse de manera personal'.

Segundo argumento: 'Proteger a Quintana Roo de la gente que está involucrada con el narcotráfico y que pretende tomar las riendas del Estado'.

Tercer argumento: 'Fortalecer el arraigo en la entidad'.

Cuarto argumento: 'Veinte años es un lapso suficiente para estar al tanto de los problemas que aquejan a la entidad'.

Quinto argumento: 'Engrandecer el proyecto de nuestra entidad, construida en la certeza y reciedumbre de un pueblo, requiere de nuestras voluntades y de nuestras inteligencias, las cuales pueden descansar venturosamente en la referencia histórica de la guerra de castas que definió, desde entonces, las actuales fronteras estatales y los hombres del Comité Pro Gobernador Nativo formado en Cozumel, del Frente Renovador Quintanarroense (1984) y el Comité Pro Defensa Territorial del Quintana Roo, de largo aliento,

surgido en Chetumal, cuyas causas son el antecedente inmediato del proceso difícil, dialéctico y continuo de la consolidación de nuestro auto gobierno’.

De tales argumentos, se desprende que no existe razón alguna que justifique el aumento de los requisitos para ocupar el cargo de Gobernador del Estado, de 10 años de residencia a los ciudadanos nacidos en la entidad y de 20 años de residencia a los ciudadanos nacidos en otra entidad federativa y, por el contrario, se soslayan las características demográficas propias de esta entidad federativa.¹¹.

Como se aprecia, el accionante señaló claramente que, en la exposición de motivos de la reforma impugnada, no se justificó la modificación realizada, consistente en que, para poder ocupar el cargo de Gobernador del Estado, los ciudadanos nacidos en la entidad deberían tener, cuando menos, diez años de residencia en el Estado y para los nacidos en otra entidad, el requisito se elevaba a veinte años. En consecuencia, es claro que no asiste la razón a la Legislatura del Estado de Quintana Roo, cuando sostiene que el partido político promovente no esgrimió concepto de invalidez alguno, dirigido a controvertir la primera parte de la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

¹¹ Foja diecisiete del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 74/2008 y su acumulada 75/2008.

Por otro lado, existe un argumento adicional para desestimar la causal de improcedencia invocada, pues, en todo caso, para resolver el fondo del asunto, es necesario un estudio íntegro de la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en relación con todos los argumentos planteados por el partido político promovente.

QUINTO.- A fin de analizar los conceptos de invalidez planteados, resulta necesario, previamente, en este considerando, precisar todos aquellos elementos necesarios para ello.

Como ya se mencionó, mediante el Decreto Número 293, publicado el dieciocho de marzo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, se reformó la fracción I del artículo del artículo 80 de la Constitución Local, para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 80. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad, y con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección. A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no

menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección.

La materia de la reforma impugnada, como se advierte, versa sobre los requisitos para poder ocupar el cargo de Gobernador del Estado de Quintana Roo. Este artículo consta, en realidad, de ocho fracciones, las cuales se han modificado en dos ocasiones, desde la promulgación de la Constitución Local (doce de enero de mil novecientos setenta y cinco).

La primera reforma se realizó el diecisiete de julio de dos mil dos y consistió en modificar las fracciones VI y VII del referido artículo. La segunda, **materia de la presente acción de inconstitucionalidad**, se llevó a cabo el dieciocho de marzo de dos mil ocho y agregó varios supuestos a la fracción I: a) realizó una distinción entre los ciudadanos mexicanos por nacimiento, nativos de la entidad o hijos de padre o madre nacidos en el Estado y los ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no fueran nativos de la entidad, ni hijos de padre o madre oriundos del Estado; y b) al primer grupo, le exigió, cuando menos, diez años de residencia y vecindad en el Estado, inmediatamente anteriores al día de la elección y, al segundo grupo, veinte años.

Anteriormente, para poder ser Gobernador del Estado, la norma impugnada sólo establecía dos supuestos: primero, ser mexicano por nacimiento y nativo de la entidad y, en caso de no ser nativo del Estado, tener una residencia efectiva no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>ARTÍCULO 80.- Para ser Gobernador del Estado se requiere:</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de la entidad, o con residencia efectiva no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p> <p>II.- Tener 25 años cumplidos al día de la elección, y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos.</p> <p>III.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.</p> <p>IV.- No ser militar en servicio activo o ciudadano con mando en los cuerpos de seguridad pública, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección.</p> <p>V.- No ser Secretario de Estado o Jefe de Departamento, Ministro de la Suprema Corte</p>	<p>ARTÍCULO 80.- Para ser Gobernador del Estado se requiere:</p> <p>(REFORMADA, P.O. 18 DE MARZO DE 2008)</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad, y con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección. A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p> <p>II.- Tener 25 años cumplidos al día de la elección, y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos.</p> <p>III.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.</p> <p>IV.- No ser militar en servicio activo o ciudadano con mando en los cuerpos de seguridad pública, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección.</p> <p>V.- No ser Secretario de Estado o Jefe de Departamento, Ministro de la Suprema Corte</p>

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>de Justicia de la Nación o Procurador General de Justicia de la Nación, en funciones, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección.</p>	<p>de Justicia de la Nación o Procurador General de Justicia de la Nación, en funciones, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección.</p>
<p>(REFORMADA, P.O. 17 DE JULIO DE 2002) VI.- No ser Secretario o Subsecretario del despacho, Director de Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal, Oficial Mayor, Procurador General de Justicia del Estado, el Titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, a menos que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.</p>	<p>(REFORMADA, P.O. 17 DE JULIO DE 2002) VI.- No ser Secretario o Subsecretario del despacho, Director de Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal, Oficial Mayor, Procurador General de Justicia del Estado, el Titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, a menos que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.</p>
<p>VII.- No estar comprendido en alguna de las prohibiciones establecidas por el artículo 89 de esta Constitución.</p>	<p>VII.- No estar comprendido en alguna de las prohibiciones establecidas por el artículo 89 de esta Constitución.</p>
<p>(ADICIONADA, P.O. 17 DE JULIO DE 2002) VIII.- No ser Consejero Presidente, Consejero Electoral, Secretario General o Funcionario del Instituto Electoral de Quintana Roo o Magistrado Electoral, a menos que se separe de su cargo tres años antes de la fecha de la elección.</p>	<p>(ADICIONADA, P.O. 17 DE JULIO DE 2002) VIII.- No ser Consejero Presidente, Consejero Electoral, Secretario General o Funcionario del Instituto Electoral de Quintana Roo o Magistrado Electoral, a menos que se separe de su cargo tres años antes de la fecha de la elección.</p>

Por su parte, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye el marco normativo del que parte el establecimiento de requisitos para ser Gobernador de un Estado de la República, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

(...)

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

De esta transcripción, se tiene, en principio, que el artículo 116 constitucional fija las condiciones para que una persona pueda postularse para el cargo de Gobernador de un Estado, a saber: ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado, o bien, si no es nativo, tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios; y tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Estatal.

Como se aprecia, tal precepto contiene dos prohibiciones y, a su vez, dos permisiones: las primeras, consistentes en que está prohibido ser Gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no sean ciudadanos mexicanos por nacimiento y a todos aquellos mexicanos por nacimiento no nacidos en el Estado de que se trate, cuya residencia sea menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Mientras que las permisiones son: está permitido ser Gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no se ubiquen en el ámbito de la prohibición, esto es: a todos los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos de la entidad de que se trate, sin restricción de residencia alguna; y a todos los ciudadanos mexicanos, no nativos de la entidad, cuya residencia efectiva no sea menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

Ahora bien, este artículo 116, fracción I, debe analizarse, en forma sistemática, con el diverso 35, fracción II, de la Constitución Federal, en tanto que, en éste último, se establece, como derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos, poder ser

votado para todos los cargos de elección popular. Dicho numeral dispone:

ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; (...).

Este precepto se ubica en el Título Primero, Capítulo II, “De los ciudadanos mexicanos”, de la Constitución Federal y regula dos prerrogativas distintas:

a) El derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

b) El derecho a ser designado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

El primero es el denominado sufragio pasivo, que implica el derecho a participar en los asuntos públicos, siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones

palpables del ejercicio de la soberanía popular que, de acuerdo con lo que consagra el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano.

El segundo es un derecho de participación que, si bien, es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.

Como se observa, la Constitución Federal garantiza el derecho de los ciudadanos a ser votado, o bien, a acceder a la función pública. Asimismo, estos derechos se sujetan a las calidades que establezca la ley. Sin embargo, este Pleno ha establecido que estas “calidades” deben ser razonables y no discriminatorias, en tanto tienen sustento en un precepto que establece una condición de igualdad para los ciudadanos, además de que el segundo de los citados supuestos debe interrelacionarse con los preceptos constitucionales que regulan la función pública.

Así, este Pleno, en diversos precedentes, ha fijado el alcance del artículo 35, fracción II, constitucional, en cuanto al concepto “calidades que establezca la ley”. Entre estos precedentes, en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas -lo que también se dejó sentado en la diversa acción

de inconstitucionalidad 158/2007 y sus acumuladas-, se señaló textualmente:

“El derecho fundamental político electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales), se encuentra consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, el cual establece:

‘ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; (...).

Como se advierte, este derecho fundamental se encuentra referido a los ciudadanos mexicanos que, reuniendo las calidades que establece la ley, pueden ser votados para los cargos de elección popular.

En este sentido, resulta relevante precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para determinado cargo de elección popular.

Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa, Vigésima Segunda Edición, establece que ‘calidad’ significa, entre otras:

‘Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor’.

‘Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad’.

De las anteriores connotaciones, deriva que, en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta, que permitan juzgarla por sí misma, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa ‘lo que, por su naturaleza, está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella’.

La segunda también está dirigida a establecer que lo que define la calidad de una persona son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido

son, precisamente, la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión ‘y demás circunstancias’ debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano.

Bajo esta tesitura, es innegable que el derecho fundamental que corresponde a la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular, acorde a su naturaleza y a las formalidades perseguidas con él dentro del marco normativo en que se encuentra, se debe concluir que el alcance que el órgano reformador de la Constitución Federal, le atribuyó al concepto ‘calidades que establezca la ley’, referido en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, fue el de asignarle el significado de circunstancia inherente a la persona misma de los ciudadanos que pretendan ocupar un cargo de elección popular, con lo que, evidentemente, excluye otro tipo de atributos o circunstancias que no sean esenciales intrínsecamente al sujeto en cuestión, lo cual se ve corroborado con lo dispuesto por los artículos 55, 58, 59, 82, 115, 116 y 122 de la propia Norma Fundamental, en lo relativo para ocupar los cargos de diputados y senadores al Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, integrantes de los

Ayuntamientos Municipales, así como gobernadores y diputados a las Legislaturas de los Estados, además de Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En consecuencia, toda vez que, de su contexto general, deriva que cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, señala que los ciudadanos, para acceder a un cargo, comisión o empleo, deberán reunir las calidades que establezca la ley, se refiere a cuestiones que son inherentes a su persona, con lo que resulta incuestionable que la pertenencia a un partido político no puede considerarse como una calidad necesaria para ejercer un cargo de elección popular, dado que formar parte de un partido político no es un atributo intrínseco relativo a la persona, por lo que no puede entrar en la categoría de calidades requeridas por la Constitución.”

Asimismo, en la controversia constitucional 38/2003, este Pleno sostuvo que si bien se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las “calidades” en cuestión, su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto que la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para

desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.

Concluyéndose que, cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, utiliza el término “las calidades que establezca la ley”, ello se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona, es decir, que tratándose del derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, o bien, para ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos distintos de aquellos cargos, teniendo las calidades que establezca la ley, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos a éste, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

Por consiguiente, retomando estos criterios, en el presente caso, de una interpretación sistemática de los artículos 116, fracción I y 35, fracción II, de la Constitución Federal, se tiene que el legislador estatal, en sus constituciones o leyes, además, de los requisitos o condiciones que prevé el artículo 116, para ser Gobernador del Estado, podrá establecer, en ejercicio de la aludida configuración legal, todos aquellos requisitos necesarios para que, quien se postule, tenga el perfil para ello, siempre y cuando sean inherentes a su persona, así como razonables, a fin

de no hacer nugatorio el derecho fundamental de que se trata o restringirlo en forma desmedida.

Como ocurre con el propio numeral 80 (cuya fracción I se impugna en este caso), al establecer, como requisitos para ser Gobernador, además de los cuestionados, tener veinticinco años cumplidos al día de la elección y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso; no ser militar en servicio activo o ciudadano con mando en los cuerpos de seguridad pública, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección; no ser Secretario de Estado o Jefe de Departamento, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Procurador General de Justicia de la Nación, en funciones, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección; no ser Secretario o Subsecretario del Despacho, Director de Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal, Oficial Mayor, Procurador General de Justicia del Estado, Titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, a menos que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección; no estar comprendido en alguna de las prohibiciones establecidas en el artículo 89 de la propia Constitución Local; no ser Consejero Presidente, Consejero Electoral, Secretario General o funcionario del Instituto Electoral Estatal o Magistrado Electoral, a menos que se separe de su cargo tres años antes de la fecha de la elección.

Ahora, como hemos referido, conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, sólo pueden ser Gobernadores de un Estado:

- Todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad de que se trate, **sin restricción de residencia alguna**, y
- Todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado, con una residencia efectiva **no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios**.

Al efecto, resulta conveniente aludir al procedimiento que dio origen al texto del entonces artículo 115, último párrafo, de la Constitución Federal -que corresponde al texto vigente del artículo 116, fracción II, constitucional-, llevado a cabo en mil novecientos diecisiete, por el Constituyente, el que, a través de un interesante debate, aprobó dicho texto, en los siguientes términos: ***“Artículo 115. (...) Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”***

De dicho procedimiento, se desprende que la previsión para los no nativos, de tener una residencia no menor a cinco años, efectiva e inmediatamente anteriores a la fecha de los comicios, fue largamente debatida, pues, inicialmente, la propuesta era establecer únicamente que sólo podía ser Gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento, a fin de que, en las Constituciones Locales, se fijaran las demás reglas para ser

Gobernador. Al discutirse tal propuesta, varios Constituyentes se pronunciaron a favor de que, además de ser mexicano por nacimiento, se exigiera ser oriundo y vecino del Estado; otros diputados se opusieron a tal propuesta, apoyándose, primordialmente, en que correspondía a la soberanía estatal fijar los requisitos para ser Gobernador.

Con motivo de dicho debate, la 2a. Comisión presentó, modificado, el último párrafo del artículo 115, de la siguiente forma: **“Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección”**.

Respecto de tal propuesta, surgieron las siguientes intervenciones:

El C. González: La idea mía es ésta: Que la residencia de cinco años sea inmediatamente anterior a la elección, porque si ha estado durante los primeros cinco años de su infancia y de su juventud y, después, se ha alejado de allí, ha perdido el calor del hogar y no puede ser, según la idea patriótica, Gobernador del Estado (...).

El C. Medina: La adición propuesta anoche, según el sentir de la Asamblea, es que los candidatos sean nativos del Estado o con residencia no menor

*de cinco años anteriores al día de la elección
(Voces: ¡Bien! Aplausos).*

El C. Bojórquez: Pido la palabra.

El C. Presidente: Tiene Usted la palabra.

El C. Bojórquez: La parte relativa del artículo 115 dice: ‘Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección’ (Aplausos).

El C. De los Santos: Pido que la palabra ‘residencia’ se cambie por esta otra: ‘vecindad’. La residencia es una y la vecindad es otra. Ruego a la Comisión tome en cuenta mi iniciativa.

El C. Cravioto: Pido la palabra, Señor Presidente.

El C. Presidente: Tiene la palabra el ciudadano Cravioto.

El C. Cravioto: Estoy perfectamente de acuerdo con la redacción del artículo; pero me permito llamar la atención de la Asamblea y de la Comisión sobre la forma incompleta como ahora está. Hay este caso: se puede tener residencia de cinco años anteriores al día de la elección; por ejemplo, un

niño puede vivir en un Estado, supongamos, de la edad de dos a siete años, y esta residencia no basta. Pido a la Comisión y a la Honorable Asamblea se sirvan ordenar lo conveniente para que la residencia sea durante la mayor edad (Voces: ¡No, cinco años inmediatamente antes del día de la elección!).

El C. López Lira: Yo propongo que no se limite sólo a los Gobernadores Constitucionales, sino también a los Gobernadores Interinos o Provisionales (Voces: ¡No! ¡No!). En el caso de que desaparezcan los Poderes de un Estado y que el Ejecutivo de la Unión nombre un Gobierno Provisional, que es el que convoca a elecciones, tiene mucho interés de que ese Gobernador sea originario o vecino del Estado de que se trate (Voces: ¡No! ¡No!).

El C. Medina: La Comisión estima que son de igual valor las palabras residencia o vecindad, pero si la Asamblea estima que es más enérgica la palabra vecindad, la Comisión no tiene ningún inconveniente en que se ponga.

El C. De los Santos: Residencia quiere decir estar en el lugar, por ejemplo, un individuo, diputado del Congreso de la Unión, no pierde la vecindad de un Estado, pero sí pierde la residencia y, en cualquier otro cargo o puesto público, no se pierde la

vecindad, pero sí se pierde la residencia. Por eso, yo suplicaba que fuera vecindad y no residencia.

El C. Secretario: La Comisión solicita permiso para retirar su dictamen, con el fin de modificarlo en el sentido que ha indicado el ciudadano diputado De los Santos (Después de un momento, leyendo):

‘Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años anteriores al día de la elección’ (Aplausos).

¿Se considera suficientemente discutido? Las personas que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. Se reserva para su votación.

Un C. Diputado: Si se va a votar el artículo 115, que se separe la II fracción.

(...)

El C. Secretario: Se procede a la votación del artículo 115, menos la fracción II; del artículo 116 y del artículo 117. Después se hará la votación, si la Asamblea lo desea, de la iniciativa (Voces: ¡Que se lea lo que se va a votar! La Secretaría les da lectura).

Por acuerdo de la Presidencia, se manifiesta que la Comisión, en atención a que no se ha retirado la fracción II y a que ninguno de los miembros ha pedido que se retirara, pide que se ponga a votación la fracción II (Voces: ¡No! ¡No!).

El C. Chapa: Yo he pedido que se separe para la votación de la fracción II.

El C. Cravioto: Yo pido que se separe.

El C. Secretario: Se procede a la votación (Se procedió al acto).

(...)

El C. Secretario: El resultado de la votación es el siguiente: Los artículos 116 y 117 fueron aprobados por unanimidad de 174 votos y el artículo 115, por 148 votos de la afirmativa, contra 26 de la negativa, correspondientes a los Ciudadanos Diputados Aguilar Antonio, Aguirre, Alonzo Romero, Ancona Alberto, Castillo Cristóbal Ll., Castillo Porfirio del, Cepeda Medrano, Espinosa Luis, García Adolfo G., Guerrero, Hernández, Herrera, Ilizaliturri, López Lisandro, Mayorga, Mercado, Payan, Pérez, Ramírez Llaca, Recio, De los Ríos, Rodríguez González, Ruiz, Sosa, Suárez y

Victoria. (Periódico Único. Querétaro, 25 de enero de 1917. Tomo II. Núm. 75).

Como se aprecia, el debate entre establecer únicamente en la Norma Fundamental el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser Gobernador y dejar a la configuración legal de las entidades federativas los demás requisitos para ocupar dicho cargo, como inicialmente se proponía, o bien, fijar no sólo dicha ciudadanía, sino, además, una residencia en la entidad, a fin de que quien se postule la conozca y esté identificado con la misma, dio como resultado el texto del entonces artículo 115, última parte –ya transcrito-, actualmente, artículo 116, fracción I, constitucional.

Asimismo, mediante reforma efectuada en mil novecientos treinta y tres, se sustituyó la palabra “vecindad” por “residencia efectiva”.

Finalmente, el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Federal se reformó, por última vez, el veintinueve de septiembre de dos mil ocho. Dicha reforma consistió en establecer una edad mínima para poder ocupar el cargo de Gobernador de un Estado y agregar una salvedad: tal edad podría disminuirse, si así lo disponen las Constituciones Locales.

En el dictamen de reforma constitucional de trece de marzo de dos mil ocho, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos

Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se señaló lo siguiente:

“Estas comisiones dictaminadoras, como resultado de un exhaustivo y detallado análisis al proyecto de iniciativa de mérito, así como habiendo tomado en consideración las opiniones emitidas en las mesas de trabajo, estiman conveniente realizar algunas modificaciones en cuanto a la reforma del artículo 116 constitucional, así como del artículo segundo transitorio del planteamiento inicial.

Respecto a la propuesta del iniciante de tener, al menos, 30 años cumplidos el día de la elección, con el ánimo de respetar la autonomía de los Estados, se estima conveniente establecer como edad 30 años y, en el caso de los Estados que contemplan una edad menor, se sugiere precisarlo en este precepto constitucional, en los siguientes términos:

‘Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa’.

Respecto al artículo segundo transitorio, se propone modificarlo bajo la premisa de dar una mayor claridad a la interpretación que con respecto a este decreto se dé y, al mismo tiempo, estableciendo un periodo homogéneo a los Congresos Locales para adecuar sus respectivas leyes fundamentales y reglamentarias de la materia, evitando la trasgresión a la supremacía constitucional, con base en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente dice:

Segundo. Las Legislaturas de los Estados deberán adecuar, en sus respectivas Constituciones Locales, la edad mínima para ser Gobernador, a lo establecido en la presente reforma constitucional.

Texto que se propone:

Segundo. Las Legislaturas de los Estados deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus Constituciones Locales, así como a su legislación secundaria, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Una vez realizadas las anteriores modificaciones y considerando la apremiante necesidad de fijar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el requisito mínimo de edad para ocupar el cargo de gobernador, dando unión y cohesión a nuestro sistema federal, brindando, al mismo tiempo, un mayor peso a los liderazgos juveniles, lo anterior, motivados por la composición demográfica del país.

Y como, en su momento, fue mencionado por las comisiones dictaminadoras, en el dictamen que da origen al decreto del 29 de julio de 1999: ‘Por la composición de edades de la población mexicana, aceptar esta reducción hará factible ampliar las expectativas políticas de un número considerable de ciudadanos que seguramente cuentan no sólo con la legítima aspiración de constituirse en representantes, sino también con la preparación que les permita desempeñar acertadamente las tareas que el ejercicio del cargo trae aparejadas y, seguramente, con un grado aceptable de madurez moral e intelectual, que les permitirá apreciar con reflexión y medida las diversas cuestiones planteadas a su conocimiento y decisión’.

Estas comisiones unidas estiman conveniente proponer la aprobación del presente proyecto de ley.”

A la par de estos antecedentes, debe tenerse presente, además, que la posibilidad de ser Gobernador de un Estado forma parte del derecho político a ser votado para un cargo de elección popular, consagrado en el citado artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal que, como todo derecho fundamental, no es absoluto, pues, en principio, la propia Norma Fundamental fija requisitos esenciales para ocupar tales cargos, aunado a que, está sujeto a las calidades que establezca la ley, siempre y cuando sean inherentes a la persona y no a aspectos ajenos a ella o externos.

La propia Constitución Federal, además de lo establecido en la fracción I del artículo 116, que nos ocupa, en diversos numerales, establece requisitos o condiciones que deberán satisfacer quienes se postulen para ocupar diversos cargos de elección popular, o bien, para ser nombrados para puestos públicos.

Así tenemos que, para ser Diputado, se requiere ser mexicano por nacimiento, tener veintiún años cumplidos al día de la elección, originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella y para figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales, como candidato a Diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, así como no haber ocupado determinados cargos o en su caso, separarse de ellos determinado tiempo antes de la

elección (artículo 55); para ser Senador, se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, con excepción del de la edad (artículo 58); para ser Titular de la Auditoría Superior de la Federación, se exige que se cumpla con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 constitucional -relativos a los requisitos para ser designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, cuya fracción V prevé una residencia en el país durante los dos años anteriores al día de la designación (artículo 79); para ser Presidente de la República, se exige ser ciudadano mexicano, hijo de padre y madre mexicanos, y haber residido en el país durante veinte años, además de todo el año anterior al día de la elección, aclarando el propio texto constitucional, que la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia, así como no haber ocupado ciertos cargos públicos, o en su caso, separarse de ellos determinado tiempo antes del día de los comicios (artículo 82); para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se exige ser ciudadano mexicano, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, ser licenciado en Derecho, con una antigüedad mínima de diez años, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y no haber ocupado ciertos cargos, durante el año previo al día de su elección (artículo 95); para ser Magistrado Electoral, dispone que deberán satisfacerse los requisitos que establezca la ley, los cuales no podrán ser no menores a los exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte (artículo 99); para los Consejeros de la Judicatura Federal, se señala que deben reunir los mismos requisitos que para ser Ministro (artículo 100); los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales deben reunir

los requisitos señalados en las fracciones I a V del artículo 95 Constitucional -establecidos para ser designado Ministro de la Suprema Corte-, entre ellos, la misma residencia exigida a los Ministros (artículo 116, fracción III); para ser Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se prevé que no podrán exigirse menores requisitos que para ser Diputado federal y para el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dispone que deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los cuales deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento; si es originario de esa entidad, deberá tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, o bien, de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter (artículo 122).

Requisitos y condiciones, todos éstos, que, como hemos dicho, en términos del artículo 35, fracción II, Constitucional, podrán complementarse por las Legislaturas locales (calidades que establezca la ley) o en su caso, modalizarse, con aquellos requisitos que establezcan en ejercicio de su facultad de configuración legislativa.

Así pues, si bien es cierto que el derecho político de que se trata -ser votado como Gobernador de un Estado- está sujeto a configuración legal estatal, en términos del artículo 35, fracción II, constitucional, ello debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, que, de principio, fija tres condiciones para

ello: 1) ser ciudadano mexicano; 2) ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y 3) tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales.

Dichas condiciones no son totalmente disponibles al legislador local, pues, como vemos, ser ciudadano mexicano por nacimiento no admite modalidades, es decir, se trata de un imperativo o, como hemos dicho, de una prohibición: quien no sea mexicano por nacimiento, no podrá postularse para Gobernador.

Satisfecha tal condición, se presentan dos supuestos: ser nativo del Estado, o bien, con residencia en él, de lo que se advierte, sin duda alguna, que, para el primer supuesto, no se exige residencia alguna; y, por último, tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local, esto es, las Legislaturas, en ningún caso, podrán fijar, como edad, una mayor a esos treinta años.

Como se aprecia de lo anterior, el solo hecho de que se trate del cargo de Gobernador de un Estado, no implica que el establecimiento de los requisitos para acceder al mismo, quede completamente a configuración de las Legislaturas Locales, pues, se insiste, la Constitución Federal ha establecido, en su artículo 116, diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar, al tratarse, precisamente, de la Norma Fundamental, lo que, además, como hemos referido, no es extraño, pues, en diversos preceptos, la propia Constitución fija

determinados requisitos que deben cumplir o satisfacer quienes se postulan para ocupar un cargo público, sin que las Legislaturas Locales estén en posibilidad, en todos los casos, de modalizarlos o modificarlos, pero sí de establecer aquellos otros que consideren necesarios para acceder al cargo, acorde con su situación particular, en forma razonable.

Sin que deba perderse de vista que, en el caso que nos ocupa, la Constitución está generando un derecho político a favor de cualquier individuo que se encuentre en la hipótesis prevista, es decir, confiere el derecho de poder postularse al cargo de Gobernador de un Estado a aquellas personas que, sin haber nacido en su territorio, tengan una residencia efectiva en él, siempre y cuando no sea menor al tiempo que ya se ha señalado.

Luego, como ya adelantamos, partiendo de que estamos frente a un derecho político, las condiciones o restricciones para su ejercicio, que el legislador establezca, deben ser, de manera tal, que permitan su ejercicio en forma amplia, por tanto, deben ser razonables y proporcionales.

Al respecto, cabe recordar que este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, que trató sobre el tema de las candidaturas independientes, se apoyó, además de lo dispuesto en la Constitución Federal, en diversos tratados internacionales y organismos internacionales, lo que, se estima, también debemos tomar en consideración en el presente caso, a fin de solucionar la problemática que ahora se nos presenta.

En este orden de ideas, tenemos que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como “Pacto de San José”), adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, respectivamente, señalan:

ARTÍCULO 23. DERECHOS POLÍTICOS

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso

anterior, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.

ARTÍCULO 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el artículo 5, apartado 1, de la citada Convención, se establece:

ARTÍCULO 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

Tenemos, además, que, conforme a la opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “deberán basarse en criterios objetivos y razonables”, en tanto que “el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse, ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos”.

En efecto, en la Observación General 25, emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de doce de julio de mil novecientos noventa y seis, relativa al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), se señaló:

12/07/96. CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 25

OBSERVACIÓN GENERAL 25

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

(Artículo 25)

(57° período de sesiones, 1996) 1/ 2/

(...)

1. El artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara. El artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto.

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos, garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que, de otro modo, reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones, no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación, ni sufrir desventajas de ningún tipo, a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.

16. Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio. Si hay motivos razonables para considerar que ciertos rasgos electivos son incompatibles con determinados puestos (por ejemplo, los de la judicatura, los militares de alta graduación y los

funcionarios públicos), las medidas que se adopten para evitar todo conflicto de interés no deberán limitar indebidamente los derechos amparados por el apartado b).

(...)

17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse, de forma excesiva, mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.

27. Teniendo presentes las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el presente Pacto.

De igual manera, es ilustrativa la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1998)”, en el sentido de que se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, considerando que esto es un elemento necesario para la consolidación de la democracia; recomendación que, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

El derecho de acceso a la contienda electoral

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir, el COFIPE, señala, en su artículo 175, inciso 1, que ‘(...) corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular’.

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio.

Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándole este derecho sólo al recurso de revisión.

(...)

III. LAS REFORMAS.

450. En México se han realizado sucesivas reformas en materia electoral que han propendido a su perfeccionamiento. Debe destacarse que la mayor parte de las reformas han sido objeto de negociación, discusión y consenso entre las principales fuerzas políticas, lo cual las hace gozar de un mayor grado de legitimidad y aceptación. Además, con el propósito de

establecer normas mínimas de observancia general para todos los estados de la federación, estas reglas se definen en la Constitución; con ello se garantiza que las legislaciones estatales incorporen los avances de la reforma.

451. El sistema electoral mexicano ha sido, por lo tanto, objeto de una reforma que ha significado un sustancial progreso, mediante la democratización de las instituciones básicas de su organización, dirección, y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía.

(...)

454. La CIDH celebra las reformas ocurridas en el ámbito federal mexicano, pues constituyen un significativo avance para el pleno ejercicio de los derechos humanos de naturaleza política. Sin embargo, los principales problemas electorales en México (tensiones locales, peso del caudillismo sobre la voluntad del elector, desarrollo de nuevas organizaciones independientes, etc.) han ocurrido en el ámbito de los estados miembros de la Federación. Por tal motivo, la Comisión considera necesaria una diligente supervisión para que las entidades locales cumplan con lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución.

VI. RECOMENDACIONES

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

503. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, relativo a que ‘Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre (...)’.

Destaca de lo anterior, la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los

Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

Igualmente, para la solución de este caso, debemos tener presente que el escrutinio que lleva a cabo un Tribunal Constitucional no siempre es de la misma intensidad, pues dependerá del tipo de bienes jurídicos que puedan eventualmente verse afectados. Si lo que se pone en juego son intereses generales, políticas públicas, planeación, contribuciones, etcétera, el escrutinio es poco estricto, a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, pues se considera que se trata de materias sobre las cuales la propia Constitución establece una amplia capacidad de regulación por parte del legislador, mientras que si se involucran derechos fundamentales, el control es estricto, en tanto que se trata de los máximos bienes contenidos en la Constitución; por ello, el control se torna más agudo.

En efecto, en este último tipo de casos, no debe perderse de vista que el propio texto constitucional es el que limita la discrecionalidad del legislador, por lo que la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe, pues, ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra *inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración* por parte de los autores de la norma.

Apoya lo anterior, el criterio de jurisprudencia sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, aun cuando se refiere, de manera concreta, a la restricción del principio de igualdad, puede arrojar luz al caso que nos ocupa:

IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO Estricto DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de

asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la

dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.

(Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Abril de 2008, Página 175)

Finalmente, debe tenerse en cuenta, que el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las garantías contenidas en ella no pueden restringirse, ni suspenderse, sino en los casos que expresa y estrictamente establezca la propia Constitución, enfatizando este numeral que queda prohibida toda discriminación a la persona humana.

En efecto, dicho precepto menciona textualmente:

ARTÍCULO 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Conforme a tal disposición, los derechos fundamentales no pueden restringirse, ni suspenderse, sino en los casos que expresamente establezca la propia Constitución.

En relación con el principio de igualdad, a fin de analizar si una distinción contenida en una ley, descansa sobre una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha establecido el siguiente criterio:

***IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL
LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO***

CONSTITUCIONAL. *La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la*

distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa,

mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

(Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Página 75)

Conforme a tal criterio, para determinar si una norma general es discriminatoria o no, se debe: a) Determinar si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) Examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador; y c) Determinar si la distinción cumple con el requisito de proporcionalidad.

De todo lo relacionado, se tiene que, las condiciones o requisitos para ocupar el cargo de Gobernador, establecidas en el artículo 116, fracción I, constitucional, constituyen restricciones al mismo; asimismo, conforme al numeral 35, fracción II, las Legislaturas Locales pueden establecer las condiciones o requisitos para ocupar cargos de elección popular, que sean inherentes a la persona, entre ellos, la residencia, respecto de la cual, siguiendo también lo anteriormente expresado, el artículo 116 establece, en principio, una residencia efectiva **no menor** de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios que,

armonizado con el artículo 35, fracción II, constitucional, nos lleva a concluir que cuando la Legislatura de un Estado fije una residencia mayor a esos cinco años, debe hacerlo en forma razonable, permitiendo el ejercicio más efectivo y amplio del derecho, y que no genere una discriminación que impida el acceso de las personas que cubran los demás requisitos, para postularse al cargo en cuestión.

En efecto, si como ya dijimos, estamos ante un derecho político, sus restricciones deben ser interpretadas limitativamente, es decir, en el sentido de que permitan la mayor libertad posible en el ejercicio del derecho a ser votado. Como se afirmó en la citada Observación General 25, en el sentido de que “La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que, de otro modo, reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones, no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos”. Asimismo, se reitera lo señalado en la recomendación formulada en el “Informe sobre la

situación de los derechos humanos en México (1998)”, en cuanto a que se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, al ser un elemento necesario para la consolidación de la democracia.

Luego, cuando el artículo 116, fracción I, dispone que sólo podrá ser Gobernador de un Estado, quien sea ciudadano mexicano por nacimiento, con residencia no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, debe interpretarse en forma tal que su regulación permita un mayor ejercicio del derecho político a ser votado, en el caso, para el cargo de Gobernador de un Estado; por tanto, las Legislaturas Estatales, al fijar los requisitos que debe satisfacer quien se postule al cargo de Gobernador, de acuerdo a sus particularidades y necesidades, deben hacerlo de manera que no se impida en realidad u obstaculice, en gran medida, el ejercicio de dicho derecho político, máxime cuando la propia Norma Fundamental ha establecido una residencia no menor de cinco años que, al establecer ese tiempo se entiende que, de principio, satisface la finalidad que se persigue con la exigencia de una residencia a quienes no sean nativos de la entidad, que, como se ha referido, fue que quien se postule y no sea nativo de la entidad, tenga un conocimiento e identificación o arraigo con el Estado.

En otras palabras, aun cuando, efectivamente, cada entidad federativa presenta sus propias particularidades (territorio,

población, migración, etcétera) y necesidades, ello no justifica que la exigencia de la residencia para los no nativos de la entidad, sea modulada en forma desproporcionada a lo dispuesto en la Constitución Federal, máxime cuando, como también hemos referido, la propia Constitución, al fijar diverso tiempo de residencia según cada cargo, lo hace dentro de cierto rango -más de seis meses, un año, dos años, cinco años-, destacando que, tratándose del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, figura similar a la de un Gobernador de un Estado, dispone que quien se postule deberá ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad, señalando, además, que la residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial, así como que, si bien, en el caso del Presidente de la República, dispone que debe haber residido en el país veinte años, a su vez, exige una **residencia efectiva durante todo el año anterior al día de la elección.**

Refuerza lo anterior, la referida reforma al artículo 116, fracción II, efectuada en dos mil ocho, en la que se dejó a las legislaturas estatales la posibilidad de establecer en sus constituciones una edad menor de treinta años, para ser Gobernador, y en la que se sostuvo que dicha reducción “*hará factible ampliar las expectativas políticas de un número considerable de ciudadanos que seguramente cuentan no sólo con la legítima aspiración de constituirse en representantes, sino también con la preparación que les*

permita desempeñar acertadamente las tareas que el ejercicio del cargo trae aparejadas y, seguramente, con un grado aceptable de madurez moral e intelectual, que les permitirá apreciar con reflexión y mesura las diversas cuestiones planteadas a su conocimiento y decisión”.

Todo lo cual, armoniza con lo ya señalado acerca de que conforme a los tratados internacionales y las opiniones o resoluciones de los organismos internacionales, las restricciones que se impongan a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual debe optarse por elegir aquellas que restrinjan, en menor medida, el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

SEXTO.- Precisado todo lo anterior, bajo los parámetros señalados, se analizará la norma general impugnada, a fin de verificar si es constitucional o no.

Para ello, es importante tener presente, una vez más, el contenido del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, impugnado:

ARTÍCULO 80. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido

en la entidad, y con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección. A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Si se contrastan las limitaciones que se establecen en el precepto impugnado con el contenido del artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, analizado líneas arriba, se deduce claramente que el Congreso del Estado de Quintana Roo introdujo algunas distinciones y restricciones de derechos. En efecto, el Constituyente Local, de inicio, distingue entre tres tipos de personas: quienes sean ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad; quienes sean ciudadanos mexicanos e hijos de padre y madre nativos del Estado; y quienes no reúnan tales requisitos, esto es, no son nativos, ni tampoco hijos de padre o madre nativos del Estado; condicionando, en cada caso, a un tiempo de residencia; diez años, para los primeros y veinte años, para los segundos.

Luego, el problema a elucidar, bajo los planteamientos esgrimidos por el partido político accionante, sustancialmente es si las limitaciones o restricciones establecidas, son razonables y proporcionales, y si no generan una discriminación no permitida por la Constitución.

Al respecto, cabe precisar que, en cuanto a los nativos de la entidad, como ya referimos, la Constitución Federal, no exige residencia alguna, por lo que, la primera parte del numeral impugnado, en cuanto dispone **“Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad,...”** es conforme al mandato constitucional.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la última parte del precepto impugnado, frente a las dos restantes - **“A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección”**- sí resulta inconstitucional, ya que la norma crea una distinción entre los no nativos del Estado, es decir, parte de una diferenciación entre quienes son hijos de madre o padre nativos de la entidad y aquellos que no y, de ahí, exige una residencia distinta para cada grupo, lo que, de acuerdo con el citado criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte, genera, primero, una categoría o grupo que la Constitución Federal no contempla y, de ahí, una discriminación respecto de los no nativos en contraposición con los que tampoco son nativos, pero sí hijos de padre o madre nativos del Estado. De lo que se desprende, sin duda, un trato de “beneficio” para quienes, sin ser nativos, pero sí hijos de madre o padre nacidos en la entidad, sólo deben contar con una residencia no menor de diez años, frente a los no nativos, ni hijos de padre y madre nacidos en la entidad, a los que, por ese solo hecho, se les exige una residencia no menor de veinte años, lo que, se insiste, en primer término, considera una distinción que

la Constitución no hace y, de ahí, restringe, en mayor medida, el derecho político a ser votado de cierto grupo de personas.

Igualmente, como dijimos, la Constitución parte de un tiempo no menor de cinco años, por lo que la residencia no menor de veinte años, establecida en el numeral impugnado, cuadruplica aquella temporalidad, lo que, evidentemente, no resulta razonable, desde una óptica de restricción a un derecho; sostener lo contrario, conduciría a afirmar una configuración legal estatal, ilimitada o tan amplia, que podría llevar a extremos de imponer treinta, cuarenta o cincuenta años.

En efecto, se genera no sólo una restricción a un derecho político que si bien, como ya señalamos, no son *per se* inconstitucionales, sino una **restricción irrazonable**, para el ejercicio efectivo de un derecho, que, incluso, genera una exclusión arbitraria o caprichosa por razón de residencia -no se trata de excluir personas, sino de encontrar aquellas que tengan conocimiento e identidad con una entidad federativa- y, más aún, un trato discriminatorio a partir de la creación de dos tipos de residencia, que no encuentra justificación o razonabilidad, en tanto que no se advierte, en forma alguna, razón para que quienes siendo NO NATIVOS, pero sí hijos de padre o madre nacidos en la entidad, se exija una residencia menor que para quienes no tienen esa característica; falta de razonabilidad y discriminación que, como también hemos señalado, proscriben los tratados y documentos internacionales citados en el considerando que antecede.

Por lo que, si bien el legislador del Estado de Quintana Roo esgrimió durante el procedimiento reformativo que dio origen a la norma general impugnada, una serie de argumentaciones para justificar la medida, así como su necesidad, ello no basta para salvar la constitucionalidad del precepto combatido, pues no satisface el test de razonabilidad que toda restricción a un derecho fundamental debe satisfacer y, aún más, genera una discriminación no justificada.

En efecto, no se advierte razonabilidad, ni proporcionalidad, en la exigencia de un tiempo no menor de veinte años de residencia efectiva, a los no nativos de la entidad, ni hijos de padre o madre nacidos en la misma, pues, aun cuando no toca a esta Corte establecer cuántos años podrían resultar o no idóneos, lo cierto es que, como ya se estableció, las restricciones a los derechos políticos deben permitir, en la forma más amplia posible, el ejercicio de los mismos, eligiendo, en todo caso, la opción más viable para ello; medida que, además, no guarda una lógica o, al menos, una armonía, con la edad mínima que se exige en el propio artículo 80 de la Constitución Local, para ser Gobernador en el Estado de Quintana Roo, que es de veinticinco años cumplidos al día de la elección, pues, en todo caso, quien no sea nativo de la entidad, ni hijo de padre o madre quintanarroense y pretenda postularse para ese cargo, una vez que ha cumplido la edad de veinticinco años, tendría que haber llegado a residir en dicha entidad federativa a los cinco años.

Ahora, de ser el caso que únicamente se declarara la invalidez de la última parte del artículo 80, fracción I, impugnado,

en cuanto dice: **“A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección”** y, por tanto, su expulsión; ello conllevaría que el texto del propio artículo resulte deficiente o, más aún, se genere una situación contraria a la Constitución, pues, dada tal expulsión, ya no quedaría comprendido el supuesto para los no nativos del Estado, ni hijos de padre o madre nacidos en la entidad, para poder postularse al cargo de Gobernador del Estado.

En estas condiciones, conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia, debe declararse la invalidez de toda la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, a fin de que el órgano reformador de la Constitución Local establezca lo relativo a quiénes podrán ser Gobernadores del Estado, partiendo de si son nativos del Estado, o bien, con residencia en el mismo, conforme a todo lo señalado en la presente ejecutoria.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE JUSTIFICA LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ Y CONSECUENTE EXPULSIÓN DE TODO EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, Y NO SÓLO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DIRECTAMENTE AFECTADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD. Si bien es cierto que el

principio federal de división de poderes y de certeza jurídica fundamentan que la regla general en la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias consista en expulsar únicamente las porciones normativas que el Tribunal determina inconstitucionales a fin de afectar lo menos posible el cuerpo normativo cuestionado; sin embargo, existen ocasiones en que se justifica establecer una declaratoria de inconstitucionalidad de mayor amplitud, lo que puede suceder en el supuesto de que las normas impugnadas conformen un sistema normativo integral, en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que, en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarlo de manera terminante o de rediseñarlo, creándose uno nuevo por propia autoridad jurisdiccional, lo que implicaría una mayor intervención del Tribunal en la lógica del ordenamiento jurídico controvertido, generando el riesgo de intersección de las facultades del Tribunal Constitucional con las que corresponden exclusivamente a otros poderes públicos.

(Tesis de jurisprudencia P./J. 85/2007, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página 849)

Ahora bien, al haberse declarado la invalidez de toda la fracción I del artículo 80 de la Constitución Local, lo que, indudablemente, genera un vacío normativo en un aspecto directamente relacionado con el proceso electoral, como son los requisitos para ser Gobernador de la entidad y tomando en consideración que, conforme al artículo segundo del Decreto Número 198, publicado en el Periódico Oficial, el once de diciembre de dos mil nueve, el próximo proceso electoral en el Estado inicia el dieciséis de marzo de dos mil diez, es necesario determinar, como un efecto de dicha declaratoria de invalidez, la reviviscencia de la fracción I del artículo 80 en cita, en su texto anterior a la reforma impugnada, hasta en tanto el órgano reformador estatal regule el aspecto en cuestión.

Apoyan lo anterior, las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el

ámbito que corresponda”; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

(Tesis de jurisprudencia P./J. 84/2007, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página 777)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS

FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a

los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

(Tesis de jurisprudencia P./J. 86/2007, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página 778)

Finalmente, debe señalarse que la declaratoria de invalidez de que se trata surtirá efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutiveos a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 74/2008.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de marzo de dos mil ocho.

TERCERO.- Se determina la reviviscencia de la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su texto anterior al derivado del Decreto 293 impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, hasta en tanto el Constituyente Local ejerza su potestad legislativa, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las siguientes votaciones:

En relación con el punto resolutivo primero, se aprobó por unanimidad de once votos.

En relación con el punto resolutivo segundo: por mayoría de ocho votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra del proyecto y por declarar la invalidez de la porción normativa que dice: “A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección”; los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron a favor del proyecto y por unanimidad de once votos se determinó que, al ser inconstitucional dicha porción normativa, en vía de consecuencia, la totalidad de la fracción I del artículo 80 impugnado es inválida, en términos de lo previsto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto, se aprobaron por unanimidad de once votos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2008.

El Señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y el Tribunal Pleno encargó al Señor Ministro Sergio A. Valls Hernández la elaboración del engrose correspondiente.

Firman el Señor Ministro Presidente y el Señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, encargado del engrose, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE

SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 74/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez, en el sentido siguiente: '**PRIMERO.-** Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 74/2008. --- **SEGUNDO.-** Se declara la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de marzo de dos mil ocho. --- **TERCERO.-** Se determina la reviviscencia de la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su texto anterior al derivado del Decreto 293 impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, hasta en tanto el Constituyente Local ejerza su potestad legislativa, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución. --- **CUARTO.-** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.'- Conste.