

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-379/2018

**RECURRENTE:** JOSÉ LUIS TOLEDO MEDINA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIOS:** MAGALI GONZÁLEZ GUILLÉN Y OLIVE BAHENA VERÁSTEGUI

**COLABORARON:** MÓNICA DE LA MACARENA JUÁREZ HERNÁNDEZ, NICOLÁS ALEJANDRO OLVERA SAGARRA, CLAUDIA MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA, DANA ZIZLILI QUINTERO MARTÍNEZ, MARCO VINICIO ORTÍZ ALANÍS, FÉLIX HUGO OJEDA BOHÓQUEZ, ALFREDO JAVIER SOTO ARMENTA Y FRANCISCO CRISTIAN SANDOVAL PINEDA

Ciudad de México, a seis de junio de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver el expediente **SUP-REC-379/2018**, interpuesto por José Luis Toledo Medina, a fin de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-346/2018 y acumulados, por la que

confirmó las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo en los expedientes JDC/047/2018, que a su vez, confirmó la resolución emitida por la Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática dentro del expediente INC/QROO/245/2018 y; JDC/049/2018 y su acumulado RAP/026/2018, por el cual se confirmó el acuerdo IEEQROO/CG/A-093-18 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el que negó el registro de José Luis Toledo Medina como candidato a presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.

## RESULTANDO

### A. Antecedentes.

**1. Constancia de Mayoría y Validez.** El once de junio de dos mil quince, el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral, correspondiente al 01 Distrito Electoral Federal con cabecera en Solidaridad, Quintana Roo expidió a la formula integrada por José Luis Toledo Medina y Juan Pablo Guillermo Molina, como propietario y suplente, respectivamente, la constancia de mayoría y validez como Diputados Federales electos, con motivo del proceso electoral federal 2014-2015.

**2. Convocatoria.** El dos de diciembre de dos mil diecisiete, la Comisión Electoral del Partido de la Revolución Democrática emitió la convocatoria para elegir candidatos a Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, para

participar en el proceso electoral local 2017-2018 en el estado de Quintana Roo.

**3. Inicio del proceso electoral local.** El veinte de diciembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>1</sup> emitió la declaratoria de inicio del proceso electoral ordinario local 2017-2018.

**4. Registro de coalición.** El veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el Consejo General del instituto local resolvió el expediente IEQROO/CG/R-003/18, en el cual aprobó la solicitud de registro de la coalición total presentada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, denominada "Por Quintana Roo al Frente".

**5. Registro de precandidaturas.** El veintiséis de enero del año en curso, la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática resolvió las solicitudes de registro de precandidaturas para el proceso de selección interna, al cargo de elección popular para presidentes municipales de los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, mediante acuerdo ACU-CECEN/149/ENE/2018.

**6. ACU-CECEN/149-1/ENE/2018.** El veintidós de febrero, la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática emitió el mencionado acuerdo, mediante el cual, se resuelve la

---

<sup>1</sup> En adelante "Consejo General del instituto local" o "instituto local" según corresponda.

situación jurídica, sobre las renunciaciones y sustituciones de precandidatos de ese instituto político para el proceso de selección interna para el cargo de elección popular de presidentes municipales de los ayuntamientos en el estado de Quintana Roo.

De estas sustituciones, resultó el nombre de José Luis Toledo Medina, derivado de la renuncia de César Alí Euan Blanco por cuanto hace al municipio de Benito Juárez.

**7. Solicitud de licencia.** El veintidós de marzo, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados LXIII Legislatura, la aprobación a la licencia por tiempo indefinido de José Luis Toledo Medina al cargo de Diputado Federal.

**8. Designación de candidaturas.** El tres de abril, fue designado el ciudadano José Luis Toledo Medina como candidato del Partido de la Revolución Democrática a la Presidencia Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, mediante acuerdo ACU-CEN-VIII-IV/2018 del Comité Ejecutivo Nacional de ese instituto político, en el cual, se realizó la designación de los candidatos y candidatas a presidentes municipales, síndicos y regidores para el proceso local, de esa entidad federativa.

**9. Juicio ciudadano local.** El siete de abril, el ciudadano Emiliano Vladimir Ramos Hernández interpuso ante este Tribunal, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano quintanarroense en contra del acuerdo que antecede.

Iniciándose en el tribunal local el expediente número JDC/038/2018, el cual se declaró improcedente, reencauzándolo a la Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática.

**10. Resolución del recurso intrapartidario.** El quince de abril, la Comisión Nacional Jurisdiccional del referido partido político resolvió declarar infundado el juicio de inconformidad INC/QROO/245/2018 que interpuso el ciudadano Emiliano Vladimir Ramos Hernández.

**11. Acuerdo IEQROO/CG/A-093-18.** El veinte de abril, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó el registro de las plantillas de integrantes a los once municipios, presentadas por la Coalición "Por Quintana Roo al Frente" para contender en el estado de Quintana Roo, dentro del proceso electoral local ordinario 2017-2018, por el cual negó el registro al actor al haber incumplido con el requisito de elegibilidad de residencia efectiva en el municipio de Benito Juárez.

**12. Medios de impugnación locales.** El veintiuno de abril del año en curso, Emiliano Vladimir Ramos Hernández promovió juicio ciudadano local en contra de lo resuelto por la Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática, el cual, fue registrado con el número de expediente JDC-047/2018.

Por su parte, el veinticuatro de abril siguiente, José Luis Toledo Medina promovió juicio ciudadano en contra del

acuerdo IEQROO/CG/A-093-18, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mismo que fue registrado con el número JDC-049/2018.

En esa propia fecha, la coalición "Por Quintana Roo al Frente", interpuso recurso de apelación en contra del referido acuerdo IEQROO/CG/A-093-18, el cual fue registrado con el número RAP-026/2018.

**13. Sentencias recaídas a los medios de impugnación locales.** El siete de mayo del año en curso, el Tribunal Electoral de Quintana Roo emitió sentencia en los expedientes JDC/047/2018, JDC/049/2018 y su acumulado RAP/026/2018, respectivamente, en el sentido de confirmar en la materia de impugnación la resolución controvertida.

**14. Juicios ciudadanos federales.** Inconforme con lo anterior, el doce de mayo del año en curso, Emiliano Vladimir Ramos Hernández y José Luis Toledo Medina, respectivamente, presentaron demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**15. Resolución impugnada.** El veinticuatro de mayo del año en curso, la Sala Regional Xalapa confirmó, en lo que fue materia de impugnación, las resoluciones impugnadas, al tiempo que ordenó a la coalición denominada "Por Quintana Roo al Frente" que, en un plazo no mayor a cinco días, propusiera ante el Instituto Electoral de Quintana Roo a otro ciudadano para ocupar la candidatura de la

presidencia municipal del ayuntamiento de Benito Juárez, de la referida entidad federativa.

## **B. Recurso de reconsideración**

**1. Demanda.** El veintisiete de mayo de dos mil dieciocho, José Luis Toledo Medina interpuso recurso de reconsideración, ante la Sala Regional responsable.

**2. Turno.** Recibido el asunto en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta acordó la integración, registró el expediente con la clave SUP-REC-379/2018, y lo turnó a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales para los efectos precisados en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Radicación y admisión.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor emitió el acuerdo correspondiente.

## **CONSIDERANDO**

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

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación<sup>2</sup>, porque se trata de un recurso de reconsideración

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 4 y 64, de la Ley de Medios.

interpuesto para impugnar una sentencia dictada por una Sala Regional del propio Tribunal, supuesto que le está expresamente reservado.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

El recurso de reconsideración es procedente porque reúne todos los requisitos formales, generales y especiales de procedencia en términos de los artículos 8, 9, 13, numeral 1, inciso a), fracción I, 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, y 66 de la Ley de Medios.

**1. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la sala responsable; contiene el nombre y la firma de quien promueve; se identifica la sentencia impugnada; se mencionan los hechos materia de la impugnación y se exponen los agravios respectivos.

**2. Oportunidad.** El escrito se presentó dentro del plazo de tres días previsto en la referida Ley de Medios, ya que la sentencia se emitió el veinticuatro de mayo y el recurso de reconsideración se interpuso el veintisiete siguiente.

**3. Legitimación.** El recurso de reconsideración fue interpuesto por parte legítima, ya que José Luis Toledo Medina es un ciudadano que promueve por propio derecho para controvertir una sentencia donde fue parte actora.

**4. Interés jurídico.** El interés jurídico está acreditado porque el recurrente fue el actor en los juicios local y federal la sentencia de la Sala Regional es contraria a sus intereses.

**5. Definitividad.** Se cumple este requisito, en virtud de que la normativa aplicable no contempla algún otro medio de impugnación que deba agotarse previamente al presente recurso, el cual es apto para resolver la controversia planteada.

**6. Requisito de constitucionalidad.** El recurso de reconsideración cumple con el requisito especial de procedencia, ya que subsiste una cuestión constitucional que tiene que ser examinada en sus méritos por esta Sala Superior.

El artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece en términos generales que el recurso de reconsideración es procedente cuando la sentencia de fondo de alguna Sala Regional determine la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución General.

La Sala Superior ha ampliado las posibilidades de procedencia del recurso para casos en que los actores consideren que fue indebido el análisis de constitucionalidad efectuado por las Salas Regionales y aduzcan agravios enderezados a combatir esta circunstancia.

Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 12/2014 de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA

CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN”.

En el caso que se analiza, se aprecia que subsiste una cuestión de constitucionalidad que amerita el estudio del fondo del asunto, como se explica enseguida.

En la demanda presentada ante la Sala Regional por José Luis Toledo Medina que derivó en la sentencia impugnada, se alegó la inconstitucionalidad del artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en el que se basó la sentencia del Tribunal Electoral local.

En sus agravios planteó que el tribunal electoral local incumplió con su obligación de fundar y motivar adecuadamente su sentencia, porque inadvirtió que la temporalidad establecida en el citado precepto es excesiva y desproporcional para ejercer su derecho a ser votado como candidato a presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.

Aunado, señaló que el tribunal local responsable no tomó en cuenta que, en otras entidades de la República, el plazo de residencia es mucho menor y que el previsto en la legislación de Quintana Roo es, en su opinión, excesivo, lo cual contraviene los diversos tratados y recomendaciones internacionales, relativas al derecho de ser votado. Por esta razón solicitaron a la Sala Xalapa que la norma local aplicada se declarara inconstitucional.

La Sala Regional desestimó tal planteamiento de inconstitucionalidad sobre la lógica que la temporalidad

exigida por el precepto legal impugnado para acreditar la residencia y vecindad no menor a cinco años supera el test de proporcionalidad, ya que los beneficios que representa son mayores frente a los costos que se producen al derecho humano del sufragio pasivo.

Por otro lado, en la demanda del presente recurso de reconsideración, el recurrente manifiesta que el análisis de constitucionalidad de la Sala Regional no fue exhaustivo porque, en su opinión, no dio una respuesta para saber el por qué se exigen cinco años para ser candidato a presidente municipal cuando la mayoría de las entidades federativas del país cuentan con rangos menores, requisito que, insiste, deviene contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto afecta su derecho a ser votado mediante el establecimiento de un requisito temporal de residencia que es desproporcionado.

En ese sentido, subsiste la controversia planteada por el demandante desde la instancia local y ante la Sala Regional Xalapa, relativa al control constitucional de la norma que a su criterio debió efectuar la citada Sala Regional.

Con base en lo expuesto, es procedente que esta Sala Superior revise el fondo de la sentencia dictada en los expedientes SX-JDC-346/2018 y SX-JDC-347/2018 acumulados, porque subsiste el problema derivado de los planteamientos relacionados con el control de

constitucional realizado por las autoridades responsables en la cadena impugnativa.

**TERCERO. Estudio de fondo**

**1. Referencia a casos relacionados con el tema de residencia y vecindad como requisito de elegibilidad electoral.**

- **Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En reiterados precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la residencia y vecindad constituyen límites utilizados por el legislador ordinario para constitucional y convencionalmente, restringir válidamente, el ejercicio del derecho a ser votado.

En la acción de inconstitucionalidad **74/2008**, la Corte declaró la invalidez del requisito de elegibilidad para ser Gobernador del Estado de Quintana Roo establecido en el artículo 80, fracción I, de la Constitución de esa entidad federativa, en cual exigía acreditar veinte años de residencia y vecindad, para las personas no nativas del referido Estado.

En esencia, el Máximo Tribunal Constitucional declaró la invalidez del precepto legal impugnado, al considerar que vulneraba el principio de igualdad porque el Constituyente Local, de inicio, distinguió 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.

Señaló que tal circunstancia se traduciría en una restricción irrazonable al derecho de ser votado, porque generaban una exclusión arbitraria o caprichosa por razón de residencia y porque constituía un trato discriminatorio a partir de la creación de dos tipos de residencia, lo cual no encontraba justificación o razonabilidad, en tanto que no se advertía razón para que quienes siendo no nativos, pero sí hijos de padre o madre nacidos en la entidad, se exigiera una residencia menor que para quienes no tenían esa característica.

En el citado precedente, la Corte reconoció que los Congresos locales, en el ejercicio de su libertad configurativa, pueden modular o modificar los requisitos para acceder a algunos cargos de elección popular, (como el de residencia o vecindad), que consideren acordes con su situación particular; es decir, de acuerdo con sus particularidades y necesidades (territorio, población, migración, etc.).

Determinó que esas condiciones o restricciones que se impongan a los derechos fundamentales no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de

necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual debe optarse por elegir aquéllas que restrinjan, en menor medida, el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

En el citado precedente, la Corte reconoció que cuando se advierte que una temporalidad es inconstitucional, no está en sus atribuciones establecer la temporalidad idónea. Igualmente estableció que la residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

En la acción de inconstitucionalidad **36/2011**, el Tribunal en Pleno sostuvo que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116, de la Constitución Federal y que, en conjunto, establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos:

*i) Tasados:* aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse;

*ii) Modificables:* aquéllos previstos en la Constitución Federal y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de modo que la norma constitucional adopta una función supletoria o referencial, y

*iii) Agregables:* aquéllos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

Los dos últimos son lo que se encuentran en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, la cual no es absoluta, sino que puede ser objeto de revisión<sup>3</sup>.

Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad **53/2015 y sus acumuladas**, en lo que al caso importa, la Suprema Corte<sup>4</sup> determinó que la propia Constitución Federal y los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos permiten que el derecho a ser votado sea reglamentado en razón de residencia efectiva en el territorio de una determinada demarcación, porque ello obedece a un interés legítimo de los poderes legislativos de exigir que las personas que sean electas por el voto conozcan las necesidades de la demarcación territorial y estén identificados con ella.

En la acción de inconstitucionalidad **29/2017 y sus acumuladas**<sup>5</sup>, el citado Tribunal Constitucional reiteró que

---

<sup>3</sup> De esta acción de inconstitucionalidad derivó la jurisprudencia P./J: 11/2012 (10ª.) de rubro "DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

<sup>4</sup> Declaró la invalidez del artículo 68, fracción I, de la Constitución de Oaxaca que establecía una temporalidad menor que la establecida en la Constitución Federal para acreditar la vecindad que decía: "o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios".

<sup>5</sup> En esta ocasión, la Suprema Corte analizó la inconstitucionalidad del artículo 117, fracción, de la Constitución Política del Estado de Morelos, al determinar que la diferencia y distinción que efectuó en la temporalidad de siete años de residencia efectiva para presidente municipal y sindicatos en

los requisitos por razón de residencia para acceder a cargos a nivel municipal están dentro de la libertad de configuración legislativa del ámbito local.

En el citado precedente señaló que el reconocimiento de la libertad de configuración legislativa en el ámbito estatal lleva implícita una deferencia al legislador local para considerar, de inicio que, en su ejercicio configurativo, regulará dentro de un marco de constitucionalidad y legalidad con la consecuente presunción de validez de toda norma emitida por un órgano facultado para ello.

Por tanto, adujo que esa deferencia al legislador local implica que puede aumentarse el número de años de residencia exigida para alguien que no sea nativo del Estado, por lo que resulta válido, en principio, que el constituyente local en ejercicio de esa libertad de configuración pueda modificar la base del acreditamiento de una residencia efectiva no menor de cinco años aumentándola, siempre que resulte razonable, justificada y no haga nugatorio el derecho humano a ser votado, siguiendo los parámetros siguientes:

- a. Se ajusten a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos.
- b. Guarden razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen.

---

comparación de la solicitada para los regidores consistente en tres años transgredía el principio de igualdad y, por tanto, no resultaba razonable.

- c. Sean acordes con los Tratados Internacionales en materias de Derechos Humanos, ya que en ellos se establece la posibilidad de que los derechos político-electorales se regulen y restrinjan por razones de residencia.

Finalmente, cabe agregar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad **142/2017**, no declaró la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo que establece como requisito acreditar la residencia efectiva no menor a diez años inmediatamente anteriores al día de la elección para ser Gobernador.

- **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

En el ejercicio jurisdiccional de la Sala Superior ha emitido diversos asuntos que evidencian la relevancia en nuestro sistema jurídico electoral respecto a la acreditación de la residencia efectiva como requisito para ocupar cargos de elección popular. A continuación, se citan algunos precedentes que establecen algunos parámetros para efectos de la decisión.

En el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-65/2018**, **SUP-JRC-68/2018**, **SUP-JRC-69/2018** y **SUP-JDC-292/2018**, acumulados, se analizó el requisito para ser registrado como candidato a la Gubernatura del Estado de Morelos, entre otros, ser originario o contar con residencia de cinco años previos al día de la elección.

El análisis fundamental se orientó a verificar el caudal probatorio para acreditar que el ciudadano registrado como candidato a la gubernatura estatal cumplió con la temporalidad de residencia que prevé la norma, la cual se debe acreditar con la constancia que expida la autoridad respectiva.

Asimismo, se señaló que para acreditar la residencia efectiva se pueden tomar en cuenta otros elementos, además de los enunciados en la norma, para que se expida la constancia de residencia, siempre y cuando, éstos guarden una relación directa con ella y sean idóneos, ya que es criterio de la Sala Superior que el trabajo legislativo, por más exhaustivo que sea, no puede contemplar todas las particularidades ni prever todas las modalidades que pueden asumir las situaciones que regula.

En el **SUP-JRC-174/2016 y acumulados**, se impugnó el registro de Alejandro Ismael Murat Hinojosa, como candidato a Gobernador del Estado de Oaxaca, en relación con el cumplimiento de los requisitos de residencia para ser elegible como candidato a Gobernador.

La Sala Superior determinó que se debe reconocer el derecho a ser votado de todo ciudadano oaxaqueño que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes que deseen ser considerados como tales, en

términos del artículo 23, de la Constitución del Estado de Oaxaca.

Se señaló que la residencia efectiva implica una relación real y prolongada, con el ánimo de permanencia y que no sólo se asista a la comunidad de manera esporádica o temporal sino más bien, fija o permanente, de forma ininterrumpida en un lugar determinado.

En el **SUP-RAP-820/2015**, se controversió la candidatura de José Ignacio Peralta Sánchez como Gobernador al Estado de Colima al no reunir el requisito mínimo de residencia en el Estado, al afirmar se había interrumpido por tenerla en la Ciudad de México.

La Sala Superior desestimó tal argumento, sobre la base que se formuló en una suposición sin sustento probatorio de que tal ciudadano se ausentó de la citada entidad federativa, que implicara la interrupción de su residencia.

Se sostuvo que la prueba idónea para acreditar la residencia era el documento exhibido por el candidato mencionado, porque su expedición se hizo con base en las documentales presentadas por el interesado que acreditó una residencia de más de doce años, sin que fuera desvirtuada con algún elemento probatorio.

En el **SUP-JRC-14/2005**, se impugnó la interpretación del artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, relacionado

con la acreditación simultánea de la residencia y vecindad a que refiere el citado precepto legal.

La Sala Superior sostuvo que la residencia y vecindad a que alude el artículo constituyen requisitos vinculados que deben colmarse ambos, ya que para que para ser un miembro de un ayuntamiento se requiere tener residencia y vecindad.

Para reunir con esos requisitos la persona debe cumplir con la situación fáctica de ubicarse en un lugar determinado para habitar en él (elemento objetivo) y además es necesario que tenga la intención de establecerse en ese lugar (elemento subjetivo) para fomentar un arraigo con la comunidad, porque sólo de esa forma puede lograrse que los candidatos a cargos de elección popular tengan un conocimiento actual y directo de los problemas y circunstancias cotidianas de la vida en cierta localidad a efecto de ejercer sus funciones acorde con las condiciones socio-políticas y económicas de la comunidad a gobernar.

En el **SUP-JRC-170/2001**, la Sala Superior revocó la designación de la fórmula que encabezó Mario Becerra Pocoroba de la lista de candidatos a diputados federales correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal por incumplir el requisito de elegibilidad correspondiente a la vecindad en el municipio de Jerez, Zacatecas, con residencia efectiva e ininterrumpida, ya que debió tenerse

por lo menos durante el año inmediato anterior al día de la elección.

Ello, porque los elementos probatorios analizados evidenciaron que en la temporalidad requerida el entonces promovente residía aún en el Estado de California, Estados Unidos de América, por lo que no satisfizo el requisito de elegibilidad consistente en ser vecino de Jerez, Zacatecas, con residencia efectiva e ininterrumpida durante el año inmediato anterior a la elección.

## **2. Planteamiento del caso**

El presente asunto derivó de la negativa del registro por parte del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo de la candidatura de José Luis Toledo Medina a presidente municipal de Benito Juárez de la citada entidad federativa, postulada por la coalición "Por Quintana Roo al Frente", al considerar que incumplió con el requisito de elegibilidad establecido en el artículo 136, párrafo 1, de la Constitución local, consistente en acreditar la residencia y vecindad en el municipio no menor a cinco años.

La autoridad administrativa local sostuvo la negativa de registro con el análisis de las documentales públicas exhibidas por Emiliano Vladimir Ramos Hernández para desvirtuar la constancia de residencia<sup>6</sup>, en la que se

---

<sup>6</sup> La constancia de residencia fue presentada por la referida coalición al solicitar el registro de José Luis Toledo Medina como candidato a presidente municipal de la referida demarcación.

advertía que desde dos mil diez el recurrente residía en el municipio de Benito Juárez Quintana Roo.

Del material probatorio, el órgano administrativo electoral obtuvo que José Luis Toledo Medina era residente y vecino del municipio de Solidaridad desde mil novecientos ochenta y cuatro hasta dos mil trece, porque así se acreditó con una diversa constancia de residencia y vecindad que el propio recurrente presentó en ese año (dos mil trece) ante el entonces Instituto Federal Electoral para acreditar la residencia y vecindad en el municipio de Solidaridad para poder contender por la diputación federal del 01 Distrito Electoral Federal en el Estado de Quintana Roo<sup>7</sup>.

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

José Luis Toledo Medina acudió ante el tribunal electoral de la citada entidad federativa para controvertir su negativa

---

<sup>7</sup> La autoridad administrativa electoral acreditó ese hecho con la constancia de inscripción expedida por el entonces Instituto Federal Electoral, donde se hizo constar que el citado ciudadano, a la fecha de expedición del documento se encontraba inscrito en el Padrón Electoral y Lista Nominal, del Estado de Quintana Roo, con domicilio en el municipio de Solidaridad, lo que era coincidente con la dirección de la credencial de elector y la dirección que aparecía en las constancias de residencia y vecindad expedidas en dos mil trece y dos mil catorce por el Secretario del Ayuntamiento de Solidaridad.

de registro y, entre otras cuestiones, solicitó la inconstitucionalidad del artículo 136, párrafo 1, de la Constitución local.

Su planteamiento se basó, específicamente en que la temporalidad de cuando menos cinco años que exige la norma para acreditar la residencia y vecindad del municipio en el que se desea contender es excesiva y desproporcional, lo que impide el debido ejercicio del derecho a ser votado como con relación a otros plazos establecidos en diversas legislaciones locales, motivo de disenso que se desestimó por el órgano jurisdiccional local.

Al haberse desestimado su planteamiento por el tribunal electoral local promovió juicio ciudadano federal ante la Sala Regional Xalapa, instancia en la que insistió sobre la inconstitucionalidad del citado precepto legal, siendo que la Sala responsable calificó infundados los disensos planteados y confirmó la constitucionalidad del precepto legal cuestionado.

El recurrente en el presente recurso de reconsideración pretende que se revoque la sentencia de la Sala Regional y se inaplique la temporalidad establecida con el objeto de que se tenga por cumplido el requisito de elegibilidad de residencia y se ordene al instituto electoral local el registro de su candidatura a presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.

Para sustentar lo anterior, el recurrente plantea medularmente las siguientes razones:

El test de proporcionalidad efectuado por la Sala Regional fue deficiente, toda vez que no fue exhaustivo porque omitió realizar un comparativo con las temporalidades correspondientes a otras entidades federativas, en el que se aprecia una postura menor para acreditar el requisito de residencia y vecindad.

El referido análisis fue indebido y contrario al principio de progresividad, lo que se traduce en una interpretación restrictiva de su derecho humano al voto pasivo.

Los argumentos que expresó con relación a la desproporción de la temporalidad de cuando menos cinco años para acreditar la residencia son dogmáticos, porque no dio razones para justificar que tal temporalidad implicaba un beneficio mayor en proporción a la restricción del derecho a ser votado.

Igualmente, el recurrente señala que la Sala Regional omitió tomar en cuenta la calidad del municipio conurbado que tiene Benito Juárez con Solidaridad, con el objeto de tener por cumplido el requisito de residencia por cinco años a que alude la norma cuestionada.

Como se observa, la cuestión constitucional que el recurrente plantea tiene que ver con la proporcionalidad del requisito de cinco años de residencia y vecindad como

límite establecido en la norma impugnada para poder ejercer el derecho a ser votado en el Estado de Quintana Roo, lo cual debe ser analizado por este órgano jurisdiccional.

### 3. Análisis de constitucionalidad

La Sala Superior considera **infundados** los motivos de disenso relacionados con el indebido análisis de constitucionalidad efectuado por la Sala Regional Xalapa respecto del artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, porque, como se explica a continuación, fue conforme a Derecho el análisis efectuado por la Sala responsable por las razones siguientes.

El artículo impugnado señala:

**Artículo 136.** Para ser miembro del ayuntamiento se requiere:

I. ser mexicano por nacimiento, ciudadano quintanarroense en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, **con residencia y vecindad en el municipio no menor a cinco años anteriores al inicio del proceso electoral.**

Del contenido del citado precepto legal, se aprecia que condiciona el ejercicio del derecho a ser votado a un cargo de elección popular en el ámbito municipal, a través de la acreditación de la residencia y vecindad efectiva en el municipio de que se trate, de por lo menos cinco años anteriores al inicio del proceso electoral.

Para evidenciar que el análisis de constitucionalidad efectuado por la Sala responsable se ajustó a Derecho, se deben seguir los pasos que a continuación se señalan<sup>8</sup>.

### **I. Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.**

Supone la idea de que **no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.**

En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir.

Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.

### **II. Revisar la idoneidad de la medida.**

---

<sup>8</sup> Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la tesis 1a. CCLXIII/2016[10] "**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**", ha sustentado que dicho instrumento de ponderación constitucional es útil para verificar la razonabilidad de la incidencia de disposiciones secundarias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales, mismo que tiene cuatro componentes o sub principios:

a. Fin constitucionalmente legítimo. Conforme a este subprincipio, la intervención legislativa debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido

b. Idoneidad. Que la medida resulte idónea para satisfacer el propósito constitucional

c. Necesidad. Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto

d. Proporcionalidad en sentido estricto. La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido.

Lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue la afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y grado a lograr el propósito que busca el legislador.

### **III. Realizar un examen de necesidad.**

Implica corroborar, en primer lugar, **si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y**, en segundo lugar, **determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.**

Ello implica hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.

Este escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno.

### **IV. Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.**

En esta etapa, se debe efectuar un **balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto.** Dicho análisis requiere **comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida**

**legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.**

Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, por tanto, inconstitucional.

Precisado todo lo anterior, esta Sala Superior **comparte** las consideraciones efectuada por la Sala Xalapa por lo siguiente:

- **Fin legítimo de la restricción concreta.**

Imponer límites al derecho de la ciudadanía quintanarroense de acceder a cargos municipales a través del voto popular imponiendo la condicionante de cumplir con una temporalidad de cinco años como residente y vecino del municipio, persigue, al menos, dos fines constitucionalmente legítimos:

1. Asegurar la existencia de un vínculo entre quien aspira a ser representante popular y los electores que residen en una

determinada demarcación y se genere un sentido de pertenencia con la comunidad.

2. Buscar que la persona que aspire a ocupar un cargo de elección popular en el ámbito municipal conozca los intereses, necesidades, particularidades y problemáticas de la demarcación correspondiente.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución establece el derecho de la ciudadanía a ser votados para todos los cargos de elección popular siempre que cuenten con las cualidades que establezca la ley.

La restricción se encuentra en el marco legal de los requisitos de elegibilidad establecidos por el Constituyente local<sup>9</sup> en el marco de su amplia libertad de configuración para establecer reglas y condiciones para poder acceder a cargos de elección en el ámbito municipal; es decir, en el artículo 136, fracción I, de la Constitución local.

Por ello, se advierte que la restricción legislativa es admisible al fijar cuáles son los requisitos y condiciones a que hace referencia el citado artículo 35, fracción II, de la Carta Magna.

En tal virtud, la medida atiende a un fin legítimo que es garantizar que la persona que pretenda gobernar un municipio en el Estado de Quintana Roo cumpla con un

---

<sup>9</sup>De conformidad con lo dispuesto por el artículo 164, en las reformas a la Constitución local se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

perfil idóneo y necesario para ello, al conocer las problemáticas y necesidades del lugar en el que desempeñará su función, así como generar un sentimiento de pertenencia con la comunidad.

- **Idoneidad de la medida.**

Como este paso implica evaluar la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue la afectación, se considera que la medida temporal implementada contribuye a lograr el propósito buscado consistente en que la persona que aspire a integrar un ayuntamiento en esa entidad federativa establezca lazos capaces de expresar una auténtica integración con el municipio y que realmente conozca sus particularidades, necesidades y problemáticas en una temporalidad determinada, que se traduzcan en la implementación de políticas públicas y acciones de gobierno en beneficio de su población.

En otras palabras, establecer un condicionante temporal al ejercicio del derecho al sufragio pasivo es una medida idónea para acreditar que una persona que pretenda gobernar el municipio percibe cotidianamente el contexto y los problemas que lo rodean, debido a que vive y tiene intereses afines con la comunidad, así como generar vínculos y arraigo en ella.

Con relación a lo anterior, la Sala Superior, al realizar una interpretación funcional del artículo 36, fracción V, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup> señaló que la proximidad material es indispensable para que pueda generarse un vínculo y arraigo entre la persona que aspire a ocupar el cargo municipal con el electorado, dado que genera lazos de solidaridad social, ya que sus integrantes se encuentran plenamente identificados al compartir las mismas finalidades y conocer de cerca sus necesidades y problemas de la comunidad.

También tomó en cuenta que la explosión urbana hace que se perciba con menor nitidez la referida concepción sobre el vínculo, pero la esencia de la idea subsiste dado que, conforme al artículo 115, de la Constitución Federal, el municipio representa el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, por lo que bajo esa concepción es natural que los cargos para integrarlo sean ocupados por personas que compartan mismas finalidades y, de ese modo, tal aspecto se traduzca en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la comunidad.

Igualmente, sostuvo que se genera cierta correlación entre el derecho de votar y el derecho de ser votado, ya que tal requisito tiene su razón de ser en la necesidad de que los municipios sean gobernados por quienes tengan conocimiento de la problemática que se vive en el seno de esa comunidad, que haya adquirido la solidaridad por un periodo de cinco años con las personas necesaria para

---

<sup>10</sup> Tesis XIV/2002 de rubro CANDIDATOS A INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. DEBEN RESIDIR EN EL MUNICIPIO, AUNQUE LA LEY LOCAL NO ESTABLEZCA ESTE REQUISITO

velar adecuadamente por los intereses del municipio en cuanto se sienta parte de él.

Por tanto, la idoneidad de la medida temporal se justifica fundamentalmente porque la residencia debe ser efectiva, entendida como el lugar donde la persona se ha establecido de manera habitual y constante, de manera que se acredite realmente ese vínculo sociológico por tener ahí real y verdaderamente sus intereses.

- **Necesidad de la medida**

La medida cuestionada cumple con este subprincipio, en virtud que la sola residencia de una persona en un determinado lugar, por sí misma, no supone identidad o arraigo con la comunidad o municipio, tampoco acredita que se conozcan a fondo sus realidades, necesidades y contexto sociopolítico.

En ese sentido, para ese propósito, se debe cumplir con una serie de elementos, pero el principal es que transcurra un tiempo considerable para que se involucre realmente con el contexto y problemas que la caracterizan.

En la opinión consultiva SUP-OP-12/2015, se estableció que, en materia electoral, al concepto **vecindad** se le atribuye una gran importancia, porque se estima que genera solidaridad social, la cual se establece entre los integrantes de una agrupación humana por razón de la convivencia

que determina la cercanía del lugar donde habitan, creando lazos de unión, que sólo se logran si se vive habitualmente en dicho lugar. Se parte de la base de que la contigüidad de viviendas es un supuesto indispensable para que pueda producirse la convivencia vecinal, por lo que **es necesario que las personas se avecinen y residan en el lugar para darse cuenta de los aspectos importantes de la comunidad.**

Esta circunstancia justifica la implementación de un cierto tiempo para acreditar la residencia efectiva para ser elegible aun cargo de elección popular en el ámbito municipal, ya que de esa forma se generan lazos de pertenencia con la comunidad.

Es importante señalar que tal delimitación deriva de la propia Constitución Federal, la cual fue implementada por el Constituyente a la reforma del artículo 115, último párrafo de la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete - que corresponde al texto vigente del artículo 116, fracción II, constitucional-.

En lo que al caso interesa, del procedimiento se desprende que la previsión de contar un tiempo determinado para acreditar la residencia<sup>11</sup> fue largamente debatida.

La discusión versó justamente en la importancia respecto a que la persona que pretenda ocupar un cargo de elección

---

<sup>11</sup> Si bien, la temporalidad se refirió para el cargo de Gobernador no menor a cinco años efectiva e inmediatamente anteriores a la fecha de los comicios, lo cierto, es que con esta referencia se pretende evidencia la necesidad de su implementación. Cita consultable en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, fojas 63 a 71.

popular se le exigiera contar con una residencia o vecindad.

En la especie, la temporalidad impugnada está circunscrita en la medida diseñada por el propio Poder Constituyente, en virtud que se estima necesario garantizar que el gobernante cuente con un perfil idóneo que contribuya al desarrollo económico y social de una determinada localidad, a partir de que conoce las particularidades de la región, sus problemáticas sociales y necesidades.

Incluso, la Sala Superior en el **SUP-JRC-14/2005** al interpretar la norma tildada de inconstitucional sostuvo que para cumplir con los requisitos de residencia y vecindad a los que alude el precepto legal, se debe cumplir con la situación fáctica de ubicarse en un lugar determinado para habitar en él (elemento objetivo) y, además, es necesario que tenga la intención de establecerse en ese lugar (elemento subjetivo) para fomentar un arraigo con la comunidad, porque de esa forma puede lograrse que los candidatos a cargos de elección popular en Quintana Roo tengan un conocimiento actual y directo de los problemas y circunstancias cotidianas de la vida en cierta localidad a efecto de ejercer sus funciones acorde con las condiciones socio-políticas y económicas de la comunidad a gobernar.

- **Proporcionalidad en sentido estricto.**

En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto con el objeto de determinar **si la temporalidad de cinco años a que refiere el artículo 136, fracción I, de la constitución local es razonable; esto es, el análisis se delimita a examinar exclusivamente la razonabilidad del citado plazo.**

El análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta, acudiendo al análisis del contexto integral que rodea el caso para examinar la ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

En la especie, se estima **razonable y proporcional** la temporalidad de cinco años de residencia y vecindad efectiva para acceder al cargo de presidente municipal, establecida por el artículo 136, párrafo I, de la Constitución local por varias razones.

**En primer término**, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la especie, se parte de la base que el reconocimiento de la libertad de configuración legislativa en el ámbito estatal lleva implícita una deferencia al legislador local para considerar, en principio, que en su ejercicio configurativo reguló la restricción

temporal del derecho a ser votado dentro de un marco de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, por lo que, válidamente existe presunción de validez de lo establecido por el artículo 136, fracción I, de la citada Constitución local.

En efecto, esta Sala Superior, siguiendo el principio del postulado del legislador racional, considera que el Congreso de Quintana Roo optó por establecer o implementar la temporalidad de cinco años como media útil para garantizar que la persona que desee contender a un cargo de elección popular de índole municipal cuente con un vínculo con los electores que residen en una determinada demarcación local; asimismo, que conozca en mayor medida los intereses, necesidades y particularidades del municipio para que, de esa forma, sus acciones de gobierno y políticas públicas se encaminen a dar mejores soluciones a los problemas propios del municipio.

Como se ha expuesto, la Suprema Corte y la Sala Superior han señalado que la residencia puede ser un elemento que limite el derecho a ser votado de la ciudadanía, aunado a que es un requisito de los denominados constitucionalmente como agregables; es decir, los Estados cuentan con libertad configurativa para añadirlos siempre atendiendo a un juicio de razonabilidad.

En esta lógica, la temporalidad de cinco años prevista por el precepto reclamado **guarda razonabilidad y**

**congruencia** respecto a la establecida para todos los demás cargos públicos elegidos democráticamente en el Estado de Quintana Roo, toda vez que en el artículo 80, fracción I, de la citada constitución local establece que para ser Gobernador del Estado cuando no se es nativo del Estado o hijo de padre o madre nacido en la entidad, se requiere una residencia efectiva no menor a **diez años** inmediatamente anteriores al día de la elección.

Al efecto, es importante mencionar que la constitucionalidad del citado precepto legal fue cuestionada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad 142/2017, cuya invalidez no fue decretada por el Máximo Tribunal Constitucional por no alcanzar la votación requerida para tal efecto.

Igualmente, la temporalidad materia de este recurso de reconsideración guarda proporcionalidad con la temporalidad establecida en la legislación local para contender por una diputación local, ya que el artículo 55, de la citada Constitución local señala que para ser diputado se requiere ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos con **seis años** de residencia en el Estado.

Al respecto, se asume que cuando se incorpora una medida especial a un sistema jurídico local, previamente evaluó su utilidad y necesidad conforme a las particularidades propias de su entidad federativa, así como

el grado de avance o beneficio que podría obtener con ella y la incidencia o afectación a los derechos fundamentales de su población, así como la intervención frente a otros principios.

Por tal motivo, en el caso, debe asumirse en principio, como parámetro válido de valoración contextual, la racionalidad y utilidad de la temporalidad de **cinco años** adoptada en la legislación de Quintana Roo que se exige para contender a un cargo de elección popular **en el ámbito municipal**, ya que es proporcional respecto a los demás cargos públicos elegidos democráticamente en esa entidad federativa.

Estos parámetros sirven como referente objetivo para establecer que la temporalidad cuestionada no es contradictoria con las finalidades del Constituyente de Quintana Roo de salvaguardar el interés público, relativo a que la persona que pretende gobernar genere un vínculo y tenga conocimiento de las condiciones sociopolíticas, culturales, geográficas y las particulares necesidades que existen en el territorio al que pretende gobernar.

Con relación a lo anterior, es importante destacar que la Sala Superior no pasa inadvertido que, en la especie, la condición temporal de cinco años establecida para el ejercicio al derecho a ser votado de la ciudadanía que reside en Quintana Roo y, en particular del recurrente, concierne a una limitante a su derecho humano al voto

pasivo para ocupar un cargo de elección popular a nivel municipal.

Ello, porque la norma controvertida tiene una proyección central sobre el derecho fundamental de ser votado y, conforme al artículo 1° de la Constitución Federal, es obligación de esta autoridad garantizar los más amplios términos el goce del ejercicio al derecho pasivo del promovente; sin embargo, en el escrutinio de la norma cuestionada también debe tenerse en consideración que está en juego un aspecto de interés público consistente en el ejercicio de la función pública de las personas que accedan a cargos públicos a nivel municipal mediante el sufragio popular y el sentido de pertenencia con la comunidad.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Resulta ilustrativa la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto **MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por

De ese modo, al examinarse la constitucionalidad de la norma debe atenderse a las atribuciones que el propio diseño constitucional confiere a los Congresos locales, ya que en la creación normativa tienen distintos grados de libertad para establecer normas de carácter general, mediante las cuales se regulen los requisitos de elegibilidad a los diversos cargos de elección popular, con el objeto de establecer las condiciones de acceso a ellos en función de las particularidades y necesidades que su entidad le demanda, de conformidad con el artículo 116, de la Constitución Federal.

En el caso particular, la intervención al derecho a ser votado del actor debe valorarse atendiendo a la integralidad de aspectos y razones tomados en cuenta por

---

otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos -como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, 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 entonces 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. Consultable con el folio 165745.

la legislatura quintanarroense para exigir que para ocupar un cargo municipal se debe acreditar una residencia y vecindad en el municipio de cinco años anteriores al inicio del proceso electoral.

Además, porque, como se ha mencionado, el sufragio pasivo es un derecho respecto del cual todas las constituciones y leyes electorales de nuestro país (y del mundo) establecen requisitos que válida y razonablemente pueden restringir su ejercicio.

En este sentido, debe señalarse como hecho notorio que en la **acción de inconstitucionalidad 74/2008** (donde se cuestionó la inconstitucionalidad del artículo 81, fracción I, de la Constitución del Estado de Quintana Roo por establecer como requisito de elegibilidad al cargo de Gobernador contar con residencia efectiva de veinte años a la ciudadanía no nativa en el estado), el Congreso local expuso lo siguiente:

**a)** Señaló 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, por lo que señaló que los requisitos o condiciones para limitar el derecho deberán establecerse a favor del bien común o del interés general.

**b)** En relación con los requisitos de elegibilidad, señaló que tienen que ver directamente con las calidades del

ciudadano que pretende ocupar el cargo de elección popular y que son cuestiones de orden público.

**c)** Respecto al concepto de invalidez en donde se argumentó que el requisito de residencia era irracional y desproporcional, la legislatura local manifestó que el artículo impugnado cumplía con los requisitos que se prevén en los artículos 35, fracción II y 116, de la Constitución Federal, ya que las directrices establecidas en las normas constitucionales son la base mínima que el Poder Constituyente estableció, dejando la posibilidad de que los Estados aumentaran tal presupuesto.

**d)** Agregó que ese requisito tenía como propósito la necesidad de que la persona no nativa pudiera conocer a cabalidad los problemas e idiosincrasia de la entidad.

A su juicio, tal decisión se tomó con base en los antecedentes históricos de la entidad y en las características de su población, dado que el Estado de Quintana Roo surgió definitivamente hasta el ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro, y adujo como otro elemento adicional, que su población es principalmente migrante, por lo que en atención a la compleja situación de la entidad y su lento proceso de integración socio-cultural, razonablemente consideró que era necesario establecer un requisito de residencia adicional para los no nativos, con la finalidad de que la persona que pretenda ocupar un cargo de elección

popular se encontrara compenetrada con los problemas políticos y sociales del Estado.

f) Asimismo, señaló 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.

Así, se advierte que consideró necesario establecer la exigencia de una residencia de por lo menos cinco años (requisito que aplica a nativos y no nativos por igual) para acceder a cargos de elección popular a nivel municipal a través de gobernantes y funcionarios que tengan arraigo, conocimiento y compromiso con la población que reside en cada municipio.

Como se observa, en el caso, se evidencia que la medida buscada por el Congreso local obedece a un fin legítimo consistente en asegurar la existencia de un vínculo entre quien aspira a ser representante popular, los electores que residen en una determinada demarcación, generar un sentido de pertenencia con la comunidad, así como que conozca sus intereses, necesidades, particularidades y problemáticas, por lo que, en este sentido, en principio la norma no resulta desproporcional; máxime que la Sala Superior no se advierte alguna situación excepcional para estimar lo contrario.

**En segundo lugar**, este órgano jurisdiccional estima que, la circunstancia de que en otras legislaciones se establezcan diferentes temporalidades para la residencia, deviene ineficaz para acreditar que resulta inconstitucional el artículo 136, fracción I, de la Constitución de Quintana Roo, ya que con tal argumento no se pone de relieve qué precepto de la Constitución Federal se infringe; máxime cuando el artículo 116, del Pacto Federal confiere sobre tal aspecto libertad configurativa, la cual en su ejercicio fue llevado a cabo por el Congreso local en cita.

Al margen de lo anterior, contrario a lo que afirma el recurrente, la temporalidad impugnada es coherente con los parámetros establecidos en las demás entidades federativas; es decir, los requisitos de residencia contemplados en las respectivas legislaciones guardan una concordancia lógica y racional respecto al exigido en el Estado de Quintana Roo.

En efecto, del análisis comparativo se advierten los siguientes parámetros para acreditar la residencia efectiva y/o vecindad para aspirar a integrar un cargo de elección popular en el **ámbito municipal**:

- o *Baja California* establece acreditar la residencia efectiva en el municipio de por lo menos con **diez años** inmediatos anteriores al día de la elección.
- o *Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Sonora y Yucatán* exigen acreditar la residencia o

vecindad en el municipio, por lo menos con **cinco años** previos al día de la elección.

- o *Tlaxcala*, señala **4 años** para los mismos efectos.
- o *Colima, Jalisco, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz* establecen una temporalidad no mínima a **tres años** de residencia efectiva al día de la elección.
- o *Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo y Michoacán* determinan que la residencia o vecindad en el municipio se debe acreditar por lo menos con **dos años** previos al día de la elección.
- o Baja California Sur, Nuevo León y Oaxaca establecen como temporalidad **un año** inmediato anterior al día de la elección para acreditar el referido requisito.
- o *Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Puebla y Zacatecas* señalan una temporalidad de **seis meses** para los mismos efectos.

Del examen se observa lo siguiente:

**a.** La temporalidad que modula el ejercicio del derecho a ser votado en cada una de las legislaciones locales obedece al interés legítimo que tiene los poderes legislativos de las entidades federativas de exigir cierta temporalidad de acuerdo con sus propias realidades, necesidades y particularidades para asegurar que las personas que sean electas por el voto conozcan las

necesidades de la demarcación territorial y estén identificados con ella.

**b.** Por tales razones, no existe uniformidad en el número de años requeridos para cumplir el requisito de residencia y/o vecindad; de modo que no se puede pretender convertir en regla una determinada temporalidad menor a cinco años como solicita el recurrente, derivado de que el requisito en cuestión oscila de seis meses a diez años.

Además, la circunstancia de que en cada una de las entidades federativas de nuestro país, las leyes establezcan diversas temporalidades, de suyo, no trae aparejada de manera directa la falta de regularidad constitucional de la norma, en tanto, se insiste, se trata de un requisito que, en cada Estado se exige mediante una norma de carácter general y abstracta, en el que cada Legislatura ponderó el número de años que se debe exigir, según estimó era lo más conveniente para cada entidad federativa y con base en su libertad configurativa

**c.** Existe presunción de validez constitucional, convencional y legal de los parámetros establecidos en cada una de las legislaciones electorales locales, toda vez que se encuentran establecidos en la legislación vigente y, en algunos de los casos, su constitucionalidad ha sido examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en otros casos, mediante controversias presentadas ante las salas de este Tribunal Electoral.

d. En los casos de Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Sonora y Yucatán se establecen cinco años para acreditar la residencia efectiva, tal como se contempla en el Estado de Quintana Roo; circunstancia que evidencia que los legisladores locales pueden modular el ejercicio al referido derecho fundamental de la ciudadanía, incluso, existe un parámetro vigente que duplica la temporalidad como es el caso de Baja California.

Debido a lo anterior, se considera que tampoco resulta excesiva o desproporcionado la temporalidad controvertida, en virtud de que se encuentra dentro de los parámetros utilizados en el sistema electoral permitido en nuestro país.

**En tercer término**, se considera que el derecho a ser votado es objeto de una restricción leve, puesto que únicamente se trata de la condicionante de tener un cierto tiempo viviendo en un determinado lugar para que, jurídicamente se pueda acceder a un cargo de elección popular a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo, lo cual, revela que no se hace nugatorio el núcleo esencial del derecho a ser votado, porque la mayor parte de los ciudadanos pueden cumplir con tal temporalidad, especialmente, por quienes pretenden establecer un arraigo y compromiso real con la comunidad establecida en el territorio en que han decidido vivir y hacer raíces.

Como se ha expuesto, es válido que los Congresos locales en ejercicio de su amplia libertad de configuración

legislativa establezcan limitantes al derecho fundamental de ser votado como requisitos o modalidades para acceder a cargos de elección popular en el ámbito municipal; sin embargo, también se ha señalado que éstos son objeto de escrutinio jurisdiccional, a fin de analizar si tales requisitos son adecuados y razonables para su ejercicio.

Tal circunstancia tiene por objeto garantizar su compatibilidad con otros derechos fundamentales, como el derecho de la ciudadanía de votar por perfiles idóneos que garanticen que en el desempeño en el cargo para el que sean electos los represente favorablemente, así como otros principios, valores y fines constitucionales involucrados en un sistema electoral, como la democracia representativa, así como los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función electoral; de ahí, la relevancia que la propia Constitución Federal establece que para que una persona esté en posibilidad jurídica de poder ser electo es necesario que cumpla con ciertas calidades establecidas en las leyes respectivas, como es el caso de la residencia.

La Sala Superior ha sostenido que, tratándose de las contiendas electorales, resulta válido establecer ciertas limitaciones al sufragio pasivo, a fin de salvaguardar los valores y principios del modelo democrático, así como otros derechos fundamentales<sup>13</sup>, ya que se pretenden crear

---

<sup>13</sup> Cada requisito o condicionante tiende a salvaguardar bienes jurídicos relevantes para la participación igualitaria, equitativa, así como para

condiciones para resguardar los principios rectores en la materia electoral como se advierte de la jurisprudencia de rubro: DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD.

Los parámetros temporales suelen ser empleados como condiciones para el ejercicio de ciertos derechos, en particular cuando están referidos a la edad, residencia, pertenencia a partidos políticos, ejercicio de ciertos cargos públicos, habilitación para el desempeño de una profesión, entre otros.

Como se anunció, en la especie, la temporalidad de cinco años no hace nugatorio el derecho a ser votado de las personas quintanarroenses, puesto que, al ser un plazo cierto que está previsto desde hace más de tres lustros, los contendientes del proceso electoral estuvieron en la posibilidad de prever las condiciones de su participación en los procesos electorales respectivos, además, se insiste, porque la mayor parte de los ciudadanos pueden cumplir, especialmente, por quienes pretenden establecer un arraigo y compromiso real con la comunidad en la que han decidido vivir, por lo que no puede calificarse irracional.

Asimismo, el citado plazo no resulta excesivo ni restrictivo, si se considera que es razonable suponer que quien aspire a

---

garantizar una representación idónea y eficaz (la edad garantiza idoneidad para ejercer la función; exigencia de separarse del cargo por un plazo determinado tiende a salvaguardar el principio de equidad, etc.).

integrar un ayuntamiento en Quintana Roo debe identificarse con las características que rodean a un determinado municipio; además, se debe generar arraigo y pertenencia, porque no basta con aducir formalmente que se reside en cierto lugar o tener inmuebles para acreditar ese aspecto, sino realmente se requiere un tiempo aceptable para generar lazos de unión y permanencia con la comunidad, así como para conocer el contexto de la municipalidad.

Al efecto, debe enfatizarse que el plazo de cinco años a que alude la norma ha sido aceptado el nuestro sistema electoral mexicano como una temporalidad razonable para que la ciudadanía pueda ejercer derechos fundamentales ejercidos a través del voto o para integrar autoridades en electorales en las entidades federativas<sup>14</sup>; de modo que tal aceptabilidad implica reconocer, al mismo tiempo su razonabilidad.

En el caso, se considera que la temporalidad de por lo menos cinco años que refiere el artículo 136, fracción I, de la constitución de Quintana Roo, se reitera, no hace nugatorio o anula el ejercicio del derecho a ser votado del recurrente o de cualquier otra persona, ya que de modo

---

<sup>14</sup> En un asunto similar en cuanto al plazo, esta Sala Superior estableció que el impedimento consistente en no ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación, que preveía el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, era válido, ya que tiene un fin legítimo y es acorde con los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como con los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, rectores de la función estatal electoral, tal como se desprende de la tesis de rubro CONSEJERO ELECTORAL. EL REQUISITO RELATIVO AL PLAZO DE SEPARACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL, EN RELACIÓN A LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

alguno significó que al recurrente se le impidiera acceder al cargo, sino que solamente le impone una condición temporal que, con el transcurso del tiempo se cumple.

En ese sentido, la citada temporalidad, por sí misma, no impidió al actor acceder al cargo de presidente municipal, sino fueron sus circunstancias fácticas y particulares las que imposibilitaron su ejercicio, al desvirtuarse que no residió efectivamente en el municipio de Benito Juárez por lo menos cinco años al inicio del proceso electoral local, con el objeto de acreditar pertenencia con el municipio en el que pretende participar como contendiente.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 15, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este órgano jurisdiccional advierte que José Luis Toledo Medina ha comparecido en distintos medios de impugnación en materia electoral, ostentándose con el carácter de diputado local o federal perteneciente al municipio de Solidaridad, Quintana Roo, como a continuación, se explica.

En el procedimiento especial sancionador número SRE-PSC-7/2014, instaurado con motivo de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra de José Luis Toledo Medina en su carácter de Diputado local por el Distrito Electoral VII, con motivo de la difusión de promocionales alusivos a su Informe de Labores fuera del ámbito territorial de responsabilidad, José Luis Toledo

Medina al comparecer al procedimiento lo hizo en su calidad de Diputado local por el distrito en mención, el cual formaba parte del municipio de Solidaridad, en el Estado de Quintana Roo.

De igual manera, en el diverso procedimiento especial sancionador número SRE-PSC-207/2015, instaurado con motivo de las denuncias presentadas por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Encuentro Social en contra de José Luis Toledo Medina en su carácter de candidato a Diputado federal por el Distrito Electoral Federal 01, en el Estado de Quintana Roo y de la Coalición integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por la presunta inobservancia del principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, José Luis Toledo Medina al comparecer al procedimiento lo hizo en su calidad de candidato a Diputado federal por el distrito 01, ya mencionado, el cual, tenía como cabecera distrital el municipio de Solidaridad, en el Estado de Quintana Roo.

En el juicio de inconformidad número SX-JIN-24/2015 del índice de la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, instaurado con motivo de la demanda presentada por el Partido del Trabajo, a fin de controvertir los resultados del cómputo distrital de la elección de diputados federales por el 01 Distrito Electoral Federal con cabecera en Solidaridad, Quintana Roo; así como la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría

respectiva; José Luis Toledo Medina, tuvo la calidad de candidato ganador de la diputación federal correspondiente al 01 Distrito Electoral Federal con cabecera en Solidaridad, Quintana Roo, postulado por la coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador número SUP-REP-1/2015, instaurado con motivo de las demandas presentadas, entre otros, por José Luis Toledo Medina, en contra de la resolución dictada por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-7/2014, en su calidad de Diputado local por el Distrito Electoral VII, con cabecera en Solidaridad, en el estado de Quintana Roo.

De conformidad con lo expuesto, la Sala Superior advierte que, en la trayectoria política de José Luis Toledo Medina, se ha desempeñado en cargos públicos de elección popular, a partir, de su participación política y representación por el municipio de Solidaridad, en el Estado de Quintana Roo.

Finalmente, es **ineficaz** el argumento del actor por el que refiere que la facultad del Congreso local no puede atentar al núcleo esencial del derecho fundamental a ser votado, toda vez que la temporalidad de cinco años supera el periodo de seis meses sugerido por la Comisión de Venecia.

Se considera así, porque al margen de que el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia no es vinculante para esta Sala Superior<sup>15</sup>; además, resulta conveniente destacar que la propia Convención permite que el periodo de residencia se pueda prolongar para garantizar la protección en ciertas circunstancias atendiendo a las necesidades y circunstancias propias de una demarcación territorial, tal y como se ha puesto de relieve a lo largo de la presente ejecutoria.

Aunado a que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 74/2008 reconoció que cuando se advierte que una temporalidad es inconstitucional, no está dentro de sus atribuciones o de los órganos jurisdiccionales establecer la temporalidad idónea.

Por lo tanto, se concluye que fue conforme a Derecho que la Sala Regional Xalapa determinara que temporalidad examinada encuentra armonía con lo establecido por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los

---

<sup>15</sup> Es ilustrativa la jurisprudencia **28/2015**, emitida por esta Sala Superior siguiente:

**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Estados Unidos Mexicanos y 23, de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, porque el nivel del fin constitucional que se persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental de recurrente; de ahí que, sus motivos de disenso orientados a cuestionar la inconstitucionalidad del artículo 136, fracción I, de la Constitución local devienen infundados.

#### 4. Análisis de agravios de legalidad

Por otro lado, el recurrente sostiene como agravio que la autoridad responsable fue omisa al estudiar la residencia efectiva, a partir de la calidad de municipio conurbado que tiene Benito Juárez en su colindancia con Solidaridad, donde la movilidad de las personas entre un municipio y otro, por cuestiones laborales y familiares constituye una situación cotidiana y habitual, de donde resulta que muchas personas radiquen en un municipio y trabajen en otro, lo que implica que conozcan de las necesidades y exigencias de ambos municipios.

Así, en concepto del accionante, se debe tener por colmado el requisito de residencia, dada la situación conurbada de ambos municipios.

La Sala Superior considera que deben **desestimarse** los motivos de inconformidad así planteados, al encontrarse referidos a cuestiones de legalidad, como es, lo relativo a la falta de exhaustividad que, derivado de la falta de valoración probatoria sobre el alegato concerniente a que

se trata de municipios conurbado, el ahora recurrente hizo valer ante la autoridad responsable.

En principio, debe señalarse que el examen de constitucionalidad efectuado por la Sala regional se delimitó a la temporalidad de cinco años de residencia efectiva a que refiere el artículo 136, fracción I, de la constitución local, por lo que resulta ineficaz el agravio relacionado con la falta de exhaustividad que alega por parte de la Sala responsable.

Ahora, el análisis del requisito de residencia, a partir de la calidad de municipio conurbado que tiene Benito Juárez en su colindancia con el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, constituye un aspecto de legalidad, ya que su alegato lo dirige a que se efectuó una interpretación distinta sobre la temporalidad que se debe acreditar residiendo de manera efectiva durante el plazo de cinco años; esto es, para efectos de colmar su elegibilidad, el recurrente pretende que se compute la temporalidad en que ha vivido en esos dos municipios, a efecto de que la suma de ambos, pueda servirle para alcanzar los cinco años de residencia y vecindad que se exigen para estar en condiciones de acceder al cargo de presidente municipal.

Lo anterior, pone de manifiesto que los agravios que hace valer el recurrente (en este apartado), en modo alguno ponen en evidencia, que se trate de un tema de constitucionalidad, por el contrario, sus motivos de disenso se enderezan a cuestionar la sentencia impugnada bajo

parámetros de legalidad, como son los tópicos concernientes a la aducida falta de exhaustividad derivado de la falta de valoración probatoria; sin embargo, dicho ejercicio, *per se*, no involucra, se insiste, un derecho o principio fundamental directo (constitucionalidad), sino indirecto (legalidad).

Ahora, no pasa desapercibido para la Sala Superior, que tal y como lo resolvió la autoridad responsable, la residencia de José Luis Toledo Medina exigida para el cumplimiento del requisito, no es posible advertirla en el municipio de Benito Juárez, toda vez que, aun cuando algunas de las constancias refieren que es residente y vecino desde el mes de septiembre del dos mil diez, otras tres diversas constancias advierten que en el año dos mil trece y dos mil catorce, era vecino y residente del municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

Así, se comparte lo resuelto por la Sala responsable, en el sentido, de que de las propias instrumentales aportadas por el recurrente, entre ellas, el currículum vitae, mismo que obra en autos y surte efectos probatorios en su contra (en virtud del principio de adquisición procesal), se advierte que durante los periodos comprendidos entre dos mil ocho y dos mil once, así como dos mil once y dos mil trece, José Luis Toledo Medina fungió como regidor y tesorero municipal, en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

Inclusive, se desempeñó como Diputado Local en el periodo comprendido del dos mil trece al dos mil quince, lo

cual, derivó de su postulación por el VII Distrito Electoral local, mismo que anteriormente, tenía su cabecera en Playa del Carmen, en términos de lo resuelto en el expediente SUP-JDC-3152/2012 y acumulados.<sup>16</sup>

También, como lo destacó la autoridad responsable, José Luis Toledo Medina, planteó en su medio de impugnación local, que le fuera reconocida una doble residencia, es decir, que se le reconociera una residencia en el municipio de Solidaridad, al tratarse de municipios conurbanos; además, planteó en la instancia local que debido al mundo globalizado, el requisito de residencia se debía entender de manera generalizada, permitiendo que una persona pueda desarrollar su vida personal y profesional en diferentes lugares al mismo tiempo.

Lo anterior, pone en evidencia, que el propio recurrente ha reconocido tácitamente el incumplimiento de los cinco años de residencia y vecindad en el municipio de Benito Juárez, como lo exige la normativa local.

También, se destaca que el propio recurrente, manifestó bajo protesta de decir verdad (ante la autoridad administrativa electoral local) que cumplía con los requisitos de elegibilidad respecto a contar con una residencia de cinco años en Benito Juárez; empero, una vez que fue cuestionado el incumplimiento de tal requisito de elegibilidad fue cuando, tanto en la instancia jurisdiccional

---

<sup>16</sup> Se invoca como hecho notorio con fundamento en el artículo 15, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

local como ante la autoridad responsable solicitó la inaplicación de dicho requisito.

Lo cual, estuvo en aptitud jurídica de plantearlo al momento de solicitar su registro ante la autoridad administrativa electoral, a efecto, de que el órgano jurisdiccional emitiera un pronunciamiento que le diera certeza con relación al cumplimiento del requisito de residencia, de ahí, lo infundado del agravio.

En consecuencia, al haberse desestimado los motivos de inconformidad formulados por José Luis Toledo Medina, procede **confirmar** la sentencia impugnada.

Por todo lo expuesto y fundado, esta Sala Superior

#### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS**

**187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-379/2018.**

Con el respeto que me merecen la señora Magistrada Presidenta, la Señora Magistrada, y los señores Magistrados, y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, me permito exponer mi disenso de la sentencia dictada en el expediente arriba indicado, en la que se confirma la sentencia impugnada.

En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de la Sala Superior se determina que no es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de integrante de un ayuntamiento de Quintana Roo, previsto en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de esa entidad, consistente en contar con residencia en el municipio correspondiente no menor a cinco años anteriores al inicio del proceso electoral.

Con base en ello, se reiteró que el ciudadano José Luis Toledo Medina es inelegible para el cargo de Presidente Municipal del ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.

Mi disenso radica en que, considero que lo procedente era inaplicar al caso concreto, la norma referida, sobre la base de

que el requisito de elegibilidad controvertido es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no ser estrictamente proporcional para cumplir con el fin legítimo perseguido con la medida.

Atento a ello, estimo que se debía revocar la sentencia impugnada, así como la emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, y el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa por los que se negó el registro del recurrente como candidato a presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.

Justifico mi disenso en los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

En el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta a las legislaturas locales para configurar los requisitos de acceso a los cargos de elección popular a nivel municipal. Sin embargo, esta libertad de configuración normativa no es absoluta o ilimitada, sino que debe atender a criterios racionales y proporcionales, a fin de evitar que se vulnere el núcleo esencial del derecho a ser votado.

Al respecto, debe señalarse que, cuando un órgano legislativo impone un requisito para acceder a un cargo público y esa previsión se tilda de inconstitucional por resultar desproporcionada a un caso concreto, el juzgador se encuentra obligado a verificar que la norma atienda al interés general y no implique una restricción que implique la exclusión

indebida de los ciudadanos.

En el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé que las restricciones solamente pueden estar contenidas en leyes dictadas en razón del interés general.

En ese sentido, en la Convención de referencia, se prevé una reserva de ley, para que sea el legislador de cada país quien determine en un ordenamiento jurídico de rango legal, cuáles son las limitaciones en el goce y ejercicio de un derecho humano.

En el caso, la limitación (en su modalidad de requisito) está contenida en la propia Constitución del Estado, la cual evidentemente atiende a un interés general, en razón de que mediante ese ordenamiento se prevén los derechos fundamentales de los ciudadanos del Estado, así como los requisitos a cumplir para aspirar a los diversos cargos de elección popular en la entidad.

Para verificar si el cumplimiento del requisito se ajusta a un fin constitucional legítimo, es necesario, como se analiza en la sentencia aprobada por la mayoría, verificar que la norma supere un examen de proporcionalidad, a partir de la idoneidad, necesidad y la estricta proporcionalidad de la medida.

Si bien comparto las consideraciones de la mayoría, por cuanto hace a que la imposición del requisito de residencia

para acceder al cargo de Presidente Municipal supera los exámenes de idoneidad y necesidad para cumplir con un fin legítimo, considero que el plazo de cinco años previos al inicio del proceso electoral no supera el análisis de estricta proporcionalidad.

Ello es así, porque, en concepto del suscrito, la finalidad de exigir un tiempo determinado de residencia dentro de la circunscripción en la que pretende contender, consiste en que la persona que aspira a representar o gobernar a la ciudadanía de una demarcación específica, tenga conocimiento cierto y directo, de los problemas y necesidades que los aquejan, y para garantizar que el candidato tenga cierto arraigo en la comunidad.

En este entendido, si la finalidad es tener certeza de que el aspirante a candidato tenga el referido arraigo con el municipio, entonces se debe verificar si los cinco años previos al inicio del proceso electoral exigidos en la constitución local, es una medida proporcional para cumplir con ese fin, a partir de los parámetros establecidos por el Constituyente y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

De conformidad con el artículo 23, párrafo 2<sup>17</sup>, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la

---

<sup>17</sup> 13 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 el 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 de igualdad, a las funciones públicas de su país.

residencia es, en principio, una de las restricciones razonables que pueden establecer los Estados para reglamentar el ejercicio de los derechos político-electorales.

Sobre el particular, la Corte Europea de Derechos Humanos ha considerado que, en relación con el derecho de voto, el requisito de residencia no puede considerarse *per se* una exigencia irracional o arbitraria, como consecuencia de encontrarse justificado por las siguientes razones: a) la presunción de que un ciudadano no residente se encuentra interesado en menor grado, y con menos conocimiento de los problemas cotidianos; b) la impracticabilidad y en ocasiones indeseabilidad para los candidatos de presentar las ofertas políticas a ciudadanos en el extranjero, en condiciones satisfactorias para la libre expresión de las ideas; c) la influencia de los ciudadanos residentes en la selección de candidatos y en la formulación de los programas electorales; d) la correlación existente entre el derecho a votar en las elecciones parlamentarias y el ser directamente afectado por los actos de los cuerpos políticos electos.

En ese orden de ideas, una restricción al ejercicio de un derecho fundamental es legítima cuando encuentra sustento en la Constitución. De esta manera, cuando la restricción es del orden legislativo, la magnitud de la intervención en el ejercicio del derecho debe justificarse en la consecución del fin perseguido. Pero no implicar una carga excesiva que

---

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.

excluya a aquellos ciudadanos que razonablemente podrían estar en condiciones de ejercer el derecho correspondiente.

Atento a ello, considero que la exigencia impuesta por el Legislador Quintanarroense de contar con residencia efectiva en el municipio de cuando menos cinco años previos al inicio del proceso electoral para poder ser elegible al cargo de Presidente Municipal no es estrictamente proporcional. Desde mi perspectiva resulta excesivo para poder garantizar el cumplimiento de la finalidad perseguida con la medida, que es la de contar con arraigo en la comunidad y conocimiento cierto y directo de los problemas sociales y económicos, así como de las necesidades de la demarcación que se pretende gobernar.

En efecto, la Sala Superior ha considerado que establecer una restricción al voto pasivo en virtud de la residencia cumple con la finalidad del legislador Constituyente, consistente en que los candidatos tuvieran conocimiento de las condiciones sociopolíticas del territorio a gobernar, lo que permite al candidato ganador estar al día en los problemas y circunstancias cotidianas de la vida de la comunidad cuyos intereses va a representar. Sin embargo, a efecto de evitar que el requisito mencionado se traduzca en una carga irracional, excesiva o desproporcionada, considero que se debe ponderar la duración del cargo, las características propias de la demarcación territorial y la sociedad que se pretende representar o gobernar, así como los periodos de duración previstos por el Constituyente para cargos de diversa

naturaleza.

Conforme a lo señalado en párrafos previos considero que el requisito bajo estudio es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en atención a lo siguiente:

1. El cómputo del plazo de cinco años inicia a partir del inicio del proceso electoral y no del día de la elección, lo que implica que se incremente en cuatro meses previos al día de la jornada electoral, el periodo que el ciudadano interesado debe residir en la respectiva demarcación. Ello si se toma en consideración que el proceso electoral en el Estado de Quintana Roo inicia el 15 de febrero del año de la elección, en términos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley Electoral de Quintana Roo.
2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el periodo para el ejercicio del cargo de integrante del ayuntamiento es de tres años, por lo que la exigencia de residir durante más de cinco años previos al inicio del proceso electoral no guarda congruencia en relación con la duración en el ejercicio del cargo público.
3. Los plazos de residencia exigidos para cargos públicos, como son los de Presidente de la República, así como Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, son de un año y seis meses, conforme a lo señalado en los artículos

55, fracción III, y 82, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, quienes desempeñan funciones de representación y gobierno, que son, en esencia, similares a las que realizan los integrantes de los ayuntamientos.

Así, considero que al existir una desproporción notoria entre los periodos exigidos por el Constituyente y los establecidos en la entidad federativa, debe privilegiarse una interpretación que favorezca en mayor medida el derecho fundamental a ser votado, en el sentido de establecer que todo aquél requisito que se aparte de manera excesiva de los rangos constitucionales no guarda congruencia con las normas fundamentales.

4. Los requisitos previstos por las legislaturas de diversas entidades federativas no representan un parámetro válido para determinar la constitucionalidad de una norma, salvo en aquellos casos en los que exista un pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una norma idéntica, y en el caso no queda demostrado que el Máximo Tribunal haya validado el mencionado requisito en alguna Ley de diversa entidad federativa.
5. El Código de Buenas prácticas en Materia Electoral, emitido por la Comisión de Venecia, mejor conocida como la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, ha determinado que el periodo previsto para el cumplimiento del requisito de residencia no debe ser mayor a seis meses, y sólo puede exigirse un período más prolongado cuando tenga por finalidad garantizar la

protección de las minorías nacionales (como podría ser en el caso de poblaciones indígenas), lo cual no ocurre en el caso concreto.

Por todo lo antes expuesto, considero que lo procedente era inaplicar, al caso concreto el requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de integrante de un ayuntamiento de Quintana Roo, previsto en el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consistente en acreditar residencia en el municipio no menor a cinco años anteriores al inicio del proceso electoral. Y, a fin de subsanar la laguna normativa, considero que debería verificarse si, acorde con las constancias que integran el expediente, el ciudadano recurrente acredita o no una residencia efectiva en el municipio de cuando menos seis meses previos al día de la jornada electoral.

Ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues considero que a partir de una interpretación que favorecería en mayor medida el derecho-político electoral a ser votado, se debería tomar como referencia el tiempo de residencia previsto como requisito de elegibilidad para cargos federales como son los de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión. El cual es, incluso, coincidente con los seis meses señalados por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral.

En consecuencia, no comparto el criterio mayoritario que aprobó la confirmación de la sentencia impugnada, toda vez que las

particularidades que existen en el presente caso justifican desde mi perspectiva la revocación de la sentencia impugnada.

Por las razones expuestas y con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emito el presente voto particular.

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**