



**UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLAS DE HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO**



**“LA FALTA DE REPRESENTATIVIDAD DE LOS DIPUTADOS DE MAYORÍA
RELATIVA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, A RAÍZ DE LA NUEVA
DISTRITACIÓN ELECTORAL”**

**TÉSIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO
PRESENTA**

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE

DIRECTOR DE TESIS:

**DOCTOR EN DERECHO
JEAN CADET ODIMBA ON'ETAMBALAKO WETSHOKONDA**

REVISORES:

**DOCTORA EN DERECHO SUSANA
MADRIGAL GUERRERO**

**DOCTOR EN DERECHO HÉCTOR
CHÁVEZ GUTIÉRREZ**

Chetumal, Quintana Roo

Julio 2014

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁG.
AGRADECIMIENTO	
RESUMEN	
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO UNO FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES.....	1
1. Derecho público.....	2
2. Estado.....	4
2.1 Territorio.....	6
2.2 Población.....	7
2.3 El poder y la soberanía.....	8
3. Derechos políticos.....	10
4. Gobierno, democracia y representatividad.....	13
CAPÍTULO DOS ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE	22
1. Breve evolución de la legislación local.....	22
2. Análisis de las normas de convencionalidad.....	28
3. Análisis de la norma constitucional federal.....	34
4. Análisis de la normativa del Estado de Quintana Roo.....	36
5. Análisis sobre la regulación constitucional nacional.....	41
CAPÍTULO TRES LA NUEVA DISTRITACIÓN EN QUINTANA ROO Y SUS EFECTOS EN LA REPRESENTATIVIDAD DEL PODER LEGISLATIVO.....	44
1. La distritación electoral.....	44
2. Antecedentes a nivel federal.....	47
3. Antecedentes en Quintana Roo.....	52
4. La regulación distrital en el Estado.....	57

5. Comentarios finales sobre la distritación.....	69
CAPÍTULO CUATRO HACIA UNA MAYOR REPRESENTATIVIDAD EN EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.....	75
CONCLUSIONES.....	101
PROPUESTA.....	106
BIBLIOGRAFÍA.....	110

**“LA FALTA DE REPRESENTATIVIDAD DE LOS DIPUTADOS
DE MAYORIA RELATIVA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO,
A RAÍZ DE LA NUEVA DISTRITACIÓN ELECTORAL.”**

AGRADECIMIENTO

Considero que para la cultura mexicana, el agradecimiento, es más que un mensaje de respeto, estima y buena consideración, es un valor social arraigado en nuestra población desde hace muchos años, donde desde los aztecas, los mayas y demás culturas prehispánicas acostumbraban a realizar. En ocasiones de manera ceremoniosa, con rituales espirituales u otras veces con meras aportaciones materiales. Ser agradecido es un símbolo de bienestar, de estar satisfecho con algo y entregar algo a cambio de lo que se nos ha ofrecido y otorgado.

En esta ocasión, me toca agradecer por todo lo que he recibido en el transcurso de mis estudios de maestría, tanto de mis seres queridos, como de personas que sin ser tan allegadas, se cruzaron en esta travesía de mi vida profesional.

Con mi amor y respeto a los dos seres que contribuyeron para que hoy esté aquí escribiendo estas líneas, para mi madre Landy Natalia Escalante Lizama, quien siempre me alentó y dio su cariño para continuar estudiando y preparándome para la vida, gracias madre por ser como eres, porque Dios te conserve muchos años más entre nosotros. A mi padre que le dio significado a mi vida, al instrirme en la tenacidad sobre el trabajo y la humildad de los seres humanos. José Guadalupe Muñoz Padilla, se que desde el Eterno Oriente, estas siempre conmigo, hoy este logro lo celebro contigo.

A mi amada esposa Karina Elizabeth y mis hermosos hijos Diana Laura y Alberto Alejandro, les dedico estas letras, con gran cariño, por el tiempo de familia

que con todo cariño me cedieron, porque sin su compañía no hubiera podido llegar a buen puerto en esta labor profesional.

A mis compañeras María Elena, Mayra y Maribel, con quienes aposté a culminar exitosamente esta afrenta profesional, la cual gracias a su apoyo y gran cariño hoy los cuatro lo hemos logrado. Bien hecho compañeras, creo que sólo me hubiera quedado en el camino del intento.

Al muy buen amigo doctor Jean, por su gran calidad de gente y buen ser humano, que con su dedicación nos permitió ver lo complejo, como fácil y al animarnos a culminar algo que habíamos dejado en el cajón de los olvidos. Sin su ayuda creo el trabajo de tantos años, habría fracasado.

A mis revisores los doctores Susana y Hector, agradezco su tiempo y paciencia en esta labor que les correspondió ejercer, porque aunque no presenciaron nuestros múltiples intentos de renuncia, de dejar todo y darnos la vuelta, siempre alentaron a los cuatro a culminar con este proyecto.

A mis compañeros Estelita y Wilfrido, por apoyarme en la labor de recolección de datos, y por siempre estar ahí cuando más los necesitaba.

A mi amigo y colega Juan Serrano, conocedor y estudios de la materia electoral, quien con su acuciosa revisión al trabajo, permitió enriquecerlo y generar mejores resultados en el mismo.

Para todos aquellos, familiares, amigos, compañeros y personas que de manera indirecta o directa permitieron que hoy pueda estar presentando este trabajo y culminar con una etapa de mi vida profesional.

Para todos los aquí nombrados y no nombrados, muchas gracias.

RESUMEN: La constitución es la ley fundamental de un Estado, piedra angular del orden jurídico e instrumento que define el ser político de un país. Los pueblos encuentran en la Constitución el fundamento de su propia existencia y el símbolo que los guía en su vida nacional.

Las decisiones políticas fundamentales, imprimen a cada constitución una configuración singular, en ellas se incorporan los valores políticos que una comunidad nacional adopta en un momento histórico determinado.

La representación política es uno de los conceptos de mayor importancia para la ciencia política debido a su complejidad e impacto en los diferentes campos teóricos. En su acepción más general, representación significa "poner ante los ojos", esto es, hacer presente en algún sentido, algo que no está presente de manera litera o de hecho.

La distritación, o redistritación, como le llaman los especialistas, es un proceso que permite transparentar y distribuir adecuadamente la representatividad en las elecciones, mediante el cual se divide al Estado en distritos electorales, con la finalidad de que exista una representación igual por cada distrito, esto es, se busca que cada voto tenga el mismo valor en cada uno de los distritos electorales uninominales.

ABSTRACT: The Constitution is the fundamental law of a State, the cornerstone of the legal system and instrument that defines being a politician of a country. The villages located in the Constitution the Foundation of its own existence and the symbol that guides them in their national life. Fundamental policy decisions, every Constitution printed a singular configuration, they incorporate the political values which adopts a national community at a particular historical moment.

Political representation is one of the concepts of greater importance to political science because of its complexity and impact in the different theoretical fields. In its most general sense, representation means "put in the eyes", do this is, in some sense, something that is not present so bunk or indeed.

Electoral district, or redistricting, as specialists call it, is a process that allows transparent and properly distribute the representativeness in the elections, through which the State is divided into electoral districts, with the purpose of having equal representation for each district, this is, seeks that every vote has the same value in each of the single-member electoral districts.

PALABRAS CLAVE: Representatividad, Diputados, Distritación Electoral.

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a duda, la nueva distritación electoral y las últimas reformas en materia electoral utilizadas en las recientes elecciones en Quintana Roo, han generado un parteaguas en la organización y establecimiento de los procesos electorales de la entidad, una nueva demarcación electoral, donde un municipio ya no es igual a un distrito, permite una mayor representación de los electores quienes con su voto tienen el mismo valor que el de los demás ciudadanos en el Estado, asimismo las candidaturas independientes generaron la necesidad de establecer requerimientos novedosos y el establecimiento de estrategias particulares.

En particular, la nueva demarcación territorial en materia electoral, hace evidente la ausencia de una regulación adecuada que permita garantizar en el estado de Quintana Roo, una debida representatividad. Esto debido a que hoy, la norma constitucional local, para los cargos de diputados, no requiere de mayor exigencia que la de contar con una residencia efectiva en el Estado de cinco años y la mayoría de edad. Si bien el sentir democrático liberal contemporáneo establece la postura de que el trabajo legislativo será para todas las personas del Estado y no sólo para sus electores, no hay que olvidar que dicho trabajo requiere de un conocimiento particular sobre las características del grupo a representar, más aún que los legisladores de mayoría relativa, no son electos por todos los quintanarroense, sino sólo por los habitantes de sus distritos.

El desapego en el conocimiento de las necesidades de algunas regiones o distritos, ocasiona la falta de representatividad de sus representados. Esto, más aun conociendo la gran diversidad cultural que encontramos en la conformación de la población del Estado. No hay que olvidar que Quintana Roo, presenta los índices más grandes de crecimiento en el país, por sus zonas turísticas, donde estas se han conformado de personas de orígenes diversos, inclusive de extranjeros para los cuales también se gobierna.

No habrá que olvidar la zona maya, donde la población está debidamente arraigada a sus usos y costumbres, donde, para la conformación de distritos se tuvieron que utilizar los datos censales del INEGI para no vulnerar los derechos de esa zona indígena, las franjas rurales son de suma importancia por su arraigo territorial y más aún cuando es en ellas donde proceso tras proceso se registran los mayores índices de participación electoral.

Con todo ello, es importante que la regulación primaria en el Estado, atienda las necesidades de la actualidad y permita establecer los requisitos mínimo que deberán presentar las personas que deseen contender para los cargos de elección popular, caso específico, de aquellos ciudadanos que deseen contender para los cargos de diputados en las formulas de mayoría relativa.

Las convenciones internacionales en la materia democrática, han establecido los andamiajes necesarios para esta materia y preservar los derechos democráticos de participación activa y pasiva. Con ello los alcances de la representación deben ser equilibrada, al igual que los de la representatividad, pues si bien se reconoce la amplitud del derecho de participación activa (el derecho a votar), también se reconoce que el derecho de participación pasiva (derecho a ser votado) no es absoluto y encuentra sus límites cuando confluye con otros derechos.

Es por todo lo anterior, que este trabajo de investigación resulta de gran interés, la adecuada regulación de los derechos políticos, es una exigencia, no sólo local, sino que, inclusive, alcanza dimensiones internacionales.

Para iniciar su estudio, se consideró propicio establecer de manera introductoria, los diferentes conceptos, teorías y demás concepciones doctrinales que sobre la materia apuntan los principales tratadistas, tanto internacionales, nacionales, como locales.

Partiendo del Estado y el derecho público, el Capítulo Primero nos lleva a entender la concepción de los derechos políticos, la constitucionalidad, gobierno, democracia y representatividad. En él se encuentran las diversas teorías del Estado, representatividad y del derecho público.

Para centrar y guiar los aspectos principales de la investigación realizada, se incorpora un Capítulo Segundo, en el cual se contiene un estudio analítico de las diversas normas del derecho positivo vigente, encontrando un breve antecedente de la norma constitucional local, los principios básicos de la Convencionalidad, los fundamentos que dan cabida a la representatividad y el requisito de elegibilidad a los diputados federales en la normativa constitucional federal, para culminar con un análisis de la norma constitucional local, con sus carencias.

No se omite señalar, que en este segundo capítulo se agregan unas tablas para representar los resultados del estudio comparado que se realizara sobre las diversas constituciones de nuestro país, en lo que respecta a los requisitos de elegibilidad de los diputados de mayoría relativa.

Para concretar nuestra investigación y atender los efectos que se originaron a raíz de la nueva distritación electoral en el Estado, se incluyó un Capítulo Tercero, mismo que incluye una relatoría del proceso distrital en Quintana Roo, así

como los efectos jurídicos que este proceso trajo a la representatividad en el Estado.

Para confirmar la hipótesis de la falta de representatividad que se originó luego de la distritación electoral de 2012 y la ausencia legal que se desprende del estudio analítico de la norma positiva constitucional local, arrojada en el capítulo segundo, se incluye un Capítulo Cuarto, en el cual se hace un análisis doctrinal sobre la representatividad y de las últimas resoluciones como casos concretos y similares en la materia, que los Tribunales Electorales, tanto federal como estatal han resuelto.

A manera de Conclusión se ofrece un apartado penúltimo el cual contiene la retrospectiva de todo lo actuado y las consideraciones finales del trabajo de investigación presentada en este reporte.

Por último de manera sencilla, pero concreta se ofrece un apartado de Propuestas, el cual busca incorporar los elementos básicos que pudiera requerir una iniciativa de reforma a la Constitución local.

CAPÍTULO UNO FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

La ciencia jurídica se encuentra formada por un considerable número de disciplinas, ramas y conceptualizaciones, es en tal razón donde estriba la importancia, para que antes de entrar al tema en lo fundamental, se ubique de forma previa el marco teórico y conceptual adecuado para un mejor entendimiento y correcta interpretación de la materia que hoy nos ocupa, por ello, a continuación se vierten algunas consideraciones sobre el Derecho Público, el Derecho Constitucional, el concepto de Estado y los demás elementos principales que conforman los derechos políticos de los ciudadanos que se atenderán más adelante en lo particular.

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, señalan que el derecho es una de las actividades más necesarias y de importancia que ha producido el hombre con el anhelo de eliminar el uso de la fuerza en las relaciones humanas. Sin la existencia de este instrumento regulador no sería posible ninguna otra actividad individual o colectiva, los hombres vivirían en la incertidumbre, en la perpetua anarquía, carecerían de reglas que armonizaran sus encontrados intereses e hicieran posible el bienestar general. (Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, 2005)

El derecho para su estudio se ha dividido de manera tradicional en tres grandes sectores, es decir, en derecho privado, derecho social y derecho público, no obstante por la naturaleza del tema, se atenderá únicamente esta última clasificación ya que es la que atiende ampliamente el ámbito del Estado.

1. Derecho público.

El derecho público es el derecho del Estado, contemplado en sí mismo, en relación con los particulares o incluso vinculado con los demás Estados. Dicho derecho establece relaciones de subordinación, puesto que su campo propio lo constituyen los vínculos entre las personas que detentan la autoridad, gobernantes, y las personas que obedecen, gobernados. Se han ubicado tradicionalmente dentro del derecho público a las siguientes disciplinas: derecho constitucional, derecho administrativo, derecho procesal, derecho fiscal, entre otros más.

Una rama del derecho público que se vincula directamente con el Estado, es el derecho constitucional, el cual, por ello resulta de vital importancia su atención, ya que éste, analiza ese conjunto de reglas o disposiciones que rigen la organización o constitución del Estado, la constitución del gobierno del mismo, las relaciones de los diversos poderes entre sí.

El derecho constitucional es considerado como el más importante del derecho público, ya que en él se establecen los principios básicos, las directrices que rigen a las demás disciplinas o ramas del derecho.

Fix Zamudio y Valencia al citar a Santi Romano, señalan que el derecho constitucional, por antonomasia, representa el fundamento, los muros maestros y la primera armadura de un Estado, por ello, está superpuesto al ordenamiento estatal, más que una rama del derecho público, es su mismo trónc, de la cual parten las demás ramas de aquel. (Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, 2005)

La expresión derecho constitucional apareció por primera vez en el norte de Italia, pero fue consecuencia directa de las ideas liberales y de las constituciones surgidas durante la Revolución Francesa, que Napoleón propagó al propio tiempo que efectuaba su brillante campaña militar en aquel país.

España fue de las primeras en implementar la enseñanza obligatoria de la Constitución. En la Constitución de Cádiz de 1812, se dispuso en el artículo 318 que debía explicarse la Constitución Política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas. (Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, 2005)

En México, la Constitución de Cádiz dio lugar a la primera cátedra de derecho constitucional. Había sido jurada dicha Constitución el 30 de septiembre de 1812 en la Nueva España, pero poco después suspendió su vigencia y volvió a restablecerse en 1820.

El mismo Fix-Zamudio y Valencia, al citar a Hauriou y Cicquel señalan que el derecho constitucional es la técnica de la conciliación de la libertad y del poder en el marco del Estado. El derecho constitucional ofrece sus buenos oficios, y toma a cargo, en un deseo de armonía y de equilibrio, la regulación de esa pareja que son la autoridad y la libertad; el ejercicio de la autoridad no puede concebirse como un fin en sí mismo, se justifica en tanto que las actividades que realice sean para el interés de los gobernados; la autoridad se sustenta, además en el consenso, el poder que ejerce no es de su propiedad, sino una función que se realiza con arreglo al derecho, es decir, según reglas escritas y conocidas con antelación e impuestas a todos, a gobernados y gobernantes. (Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, 2005)

La constitución es la ley fundamental de un Estado, piedra angular del orden jurídico e instrumento que define el ser político de un país. Los pueblos encuentran en la Constitución el fundamento de su propia existencia y el símbolo que los guía en su vida nacional.

Las decisiones políticas fundamentales, imprimen a cada constitución una configuración singular, en ellas se incorporan los valores políticos que una comunidad nacional adopta en un momento histórico determinado.

Es en el derecho constitucional donde encontramos las bases de la interpretación política del Estado, de él emanan los principios rectores y conductores de la democracia, la representatividad, la gobernabilidad y la ciudadanía, por ello su atención es de gran utilidad para nuestro tema.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya se considera como decisión fundamental, los derechos del hombre, la soberanía del pueblo; la democracia representativa; la división de poderes y el sistema federal entre otras.

2. Estado.

El Estado, es uno de los elementos primordiales del derecho público, en la historia es identificado como aquel fenómeno social que caracteriza la vida sedentaria humana; entre sus antecedentes históricos más importantes figuran la *polis* griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos primitivos asentados en diversas regiones de Egipto y Mesopotamia.

Para Jorge Fernández Ruiz y Venegas, ya desde el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra *stato*; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno. Desde esa época *stato* se podía interpretar como el sistema de las funciones públicas y de los órganos depositarios de las mismas, que actúan en un territorio determinado. (Jorge Fernández Ruiz y Sonia Venegas Álvarez, 2009)

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico.

También se define como Estado a la organización humana con vigencia temporal y espacial, o sea, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; se trata de un fenómeno universalmente aceptado, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay una porción de tierra fuera del ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

Para Eduardo García Máynez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*, es necesario atender la relación del Estado con el orden jurídico. El Estado es la base sociológica de una organización específica, que da fundamento de validez formal a la norma constitucional, mientras que el poder político mantiene y garantiza el orden jurídico, que de este modo se transforma en derecho positivo. Por ello se ha escrito que el Estado es la fuente formal de validez de todo el derecho, pues sus órganos son quienes lo crean –a través de la función legislativa- o le imprimen tal carácter- por la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos. (Eduardo García Máynez, 1989)

Fernández Ruíz y Venegas Álvarez, señalan que el Estado es el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes. (Jorge Fernández Ruiz y Sonia Venegas Álvarez, 2009)

Definitivo que el Estado surge por esa aspiración humana de establecer una organización que regule la vida de todos bajo principios y normas generales, que represente los intereses de las mayorías y defienda los intereses comunes de los

particulares. El Estado moderno, busca el bienestar de la colectividad, siendo su actuar regulado por la potestad que le otorga una mayoría de sus pobladores.

Es a través del Estado que se da plena validez a la actuación de sus órganos o instituciones, por ello se requiere que estos ejerzan una adecuada representación de los derechos de sus pobladores.

2.1 Territorio.

El territorio, es uno de los elementos del Estado, es la porción de espacio en que ejercita su poder. Siendo de naturaleza jurídica, sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

Según Jellinek, apunta don Eduardo García Máynez, la significación del territorio se manifiesta, en dos formas distintas, una negativa y otra positiva. La consideración negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; la positiva, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal. (Eduardo García Máynez, 1989)

El territorio es un elemento tangible y esencial del Estado, pues sin el territorio, un grupo humano no podría nunca identificarse o constituirse como un Estado, según Hans Kelsen éste es el ámbito espacial del Estado. Es la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía. (Jorge Fernández Ruiz y Sonia Venegas Álvarez, 2009)

Para Heller, las relaciones del estado con el espacio son muy importantes; pero las circunstancias geográficas del espacio no pueden explicar; por sí solas, ni la unidad, ni la peculiaridad de un Estado. Ningún hecho geográfico tiene importancia política con independencia del obrar humano. No se puede concebir la unidad e individualidad del Estado partiendo únicamente de las características de

su territorio, sino tan sólo de la cooperación de la población bajo las condiciones dadas de espacio, es decir, sólo socialmente. (Heller, 2007)

2.2 Población.

La población, sostiene don Eduardo García Máynez, es uno de los elementos de importancia del Estado y de especial atención para el tema. Las personas que pertenecen a un Estado, componen la población de éste. Quien desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble, ya que puede ser considerado como objeto o como sujeto de la actividad estatal. Rousseau ya manejaba los términos de súbdito y ciudadano, siendo los primeros, los que integran la población sometida a la autoridad política, por tanto forman el objeto del ejercicio del poder, en cuanto los segundos, participan en la formación de la voluntad general y son por ende, sujetos de la actividad del Estado. (Eduardo García Máynez, 1989)

El mismo García Máynez, afirma que la calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por consiguiente, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos. (Eduardo García Máynez, 1989)

Resulta imposible concebir un ente estatal sin un sustrato poblacional con identidad, que lo identifique de otros grupo social, bazados en vinculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes, que lo identifica la permanencia de su asentamiento en un territorio específico. (Jorge Fernández Ruiz y Sonia Venegas Álvarez, 2009)

Según Herman Heller, en su tratado de Teoría del Estado, señala que hay que oponerse lo mismo a Rosseau que a los románticos, pues unos y otros han convertido la legalidad peculiar del Estado en una metafísica del pueblo por el cual el Estado queda reducido a simple fenómeno de expresión del pueblo democrático o de la nación romántica. La voluntad general rousseauiana presenta también un

tinte puramente romántico por cuanto implica una armonía política y un acuerdo de voluntades, anteriores al Estado, cosa que nunca se da en la realidad del pueblo, que es siempre de carácter antagónico. Los ideales demoliberales de una representación popular como "espejo" de la voluntad del pueblo y de un gobierno que no debe ser sino la expresión del parlamento, se nutren de la ficción de una voluntad popular sin contradicciones y no se distinguen de la utopía de Marx y Engels, de una sociedad futura sin Estado, más que por el hecho de que en ésta esa voluntad popular sin contradicciones sólo se puede dar en la sociedad sin clases, en tanto que en la concepción demoliberal se admite que ésta es realizable en la misma sociedad civil. (Heller, 2007)

Para Heller, los lazos unificadores que se realizan en el pueblo, constituyen una de las condiciones para el nacimiento y permanencia de la unidad estatal. Cuando más fuertemente actúe un contenido de voluntad política común, tanto menos precisa ser unificado por el poder estatal. (Heller, 2007)

2.3 El poder y la soberanía.

Otro de los elementos del Estado, es el poder del grupo, el cual se define como la voluntad que dirige a una sociedad organizada. Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, éste tiene su fuente en la voluntad del Estado. Ello nos lleva a suponer que no se trata de un poder propio, sino derivado.

El elemento ostensible y esencial del Estado es el poder o gobierno, entendido también como el conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público. El cual se caracteriza por su soberanía, es decir que sobre su ámbito espacial no existe un poder mayor que la de él; por ello su potestad de mando es omnicomprensiva y tiene en exclusiva la coacción, como lo señala Eduardo Sanguinetti, al ser citado por Fernández Ruíz y Venegas Álvarez, la idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno.

La soberanía, según la mayoría de los autores, es un atributo esencial del poder político. Dicho concepto puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva. En su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño. El poder soberano es, por ende, el más alto o supremo. Es también un poder independiente. El carácter de independencia, se observa sobre todo, en las relaciones con otras potencias; la nota de supremacía aparece de manera más clara en los vínculos internos del poder con los individuos y colectividades que forman parte del Estado.

Según Heller, la manera como se distribuye el poder del estado determina la forma del mismo. Esto es aplicable, en primer término, a las dos formas fundamentales del Estado. La democracia es una estructura de poder construida de abajo arriba; la autocracia organiza al Estado de arriba abajo. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo; en la autocracia, el principio de la soberanía del dominador; el jefe del Estado reúne en sí todo el poder del estado. (Heller, 2007)

El mismo autor señala que la localización jurídica de la soberanía del pueblo no es, en absoluto, una mera ficción, sino una realidad política cuya importancia sólo se comprende cuando se concibe a la soberanía del pueblo como debe concebírsele, es decir, como un principio polémico de la división política del poder, opuesto al principio de la soberanía del dominador. Sólo la ignorancia o la demagogia pueden negar que la soberanía del pueblo exprese un principio de estructura de la división política real del poder. Pues es siempre un hecho que, al contrario de lo que sucede en la autocracia, en el régimen democrático determinados círculos, más amplios o más reducidos, del pueblo del Estado disponen de un poder político eficaz que se revela prácticamente, sobre todo, en el nombramiento, revocación y control de los dirigentes políticos (Heller, 2007)

Por último Heller apunta que el dominador y los órganos no son sujetos sino solamente portadores de la soberanía cuya realidad no se ve, pues, afectada por

el hecho de que no sea localizable en un determinado portador. No hay que hacer consistir su esencia en la independencia de una instancia representativa, sino en la irresistibilidad del poder del Estado como tal. Esta supremacía social de poder del Estado aparece como soberanía en la supraordinación de su órgano supremo sobre todos los demás órganos. El poder del Estado tiene que ser, desde el punto de vista del derecho, el poder político supremo, y desde el punto de vista del poder, el poder político normalmente más fuerte, dentro de su territorio, pues de lo contrario no será soberano ni poder del Estado. (Heller, 2007)

3. Derechos políticos.

Las relaciones entre el poder del Estado y el derecho es de gran intimidad, puesto que todo poder político, señala Heller, en virtud de su propio sentido, aspira a la forma jurídica establecida y asegurada por órganos estatales. El poder del Estado es, pues, siempre legal, es decir, poder político jurídicamente organizado. Un complejo de relaciones sociales organizadas sistemáticamente en unidad de poder se convierte en un complejo de relaciones jurídicas ordenadas sistemáticamente en una unidad de ordenación -derivado de la constitución positiva-. Pero a causa de su función social, el poder del Estado no ha de contentarse con la legalidad técnico-jurídica sino que, por necesidad de su propia subsistencia, debe también preocuparse de la justificación moral de sus normas jurídicas o convencionales positivas, es decir, buscar la legitimidad. El poder del Estado es tanto más firme cuanto mayor es el voluntario reconocimiento que se presta, por quienes lo sostienen, a sus principios ético-jurídicos y a los preceptos jurídicos positivos legitimados por aquellos. Sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado. Su autoridad se basa únicamente en su legalidad en tanto ésta se fundamenta en la legitimidad. (Heller, 2007)

La doctrina señala que el conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado, constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran pueden ser de tres clases, a saber:

a) *Derecho de libertad*, la cual significa que las personas, en cuantos miembros de la comunidad política, se encuentran sujetas a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone. El radio de actividad que queda a cada sujeto, abstracción hecha de sus obligaciones jurídicas, tanto positivas como negativas, representa su libertad.

b) *Derecho de acción y petición*, son las facultades que pertenecen al *status* está constituido por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obtención de servicios positivos por parte del Estado.

c) Derechos políticos, no siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones

Los derechos políticos establecen las facultades que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas, como el de votar, ser votado, tomar las armas en defensa de la patria, entre otras.

Al citar a Jellinek, don Eduardo García Máynez, señala que los derechos políticos, son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado. El derecho de voto, verbigracia, es de índole política, porque es la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos, función que tiene asimismo carácter orgánico

En México, durante más de un siglo los derecho políticos no tuvieron un desarrollo jurídico importante, desde la conformación misma del Estado Nacional Mexicano hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX, en atención a que no existía la posibilidad de plantear los conflictos surgidos en la aplicación e interpretación de las leyes electorales ante órganos jurisdiccionales autónomos integrados con funcionarios imparciales e independientes, pues los

cuestionamientos sobre la materia concluían en la calificación de las elecciones por órganos políticos, conformados naturalmente por personas comprometidas con la política militante y con interés partidista o de grupo en los temas sometidos a su decisión, de modo que sus resoluciones se encontraban fuertemente impregnadas de criterios políticos-partidistas.

Los derechos políticos son una manifestación y forma de ejercicio del poder soberano que tiene el pueblo, conforme a lo dispuesto en nuestra Constitución, en específico en su artículo 39, es en él, donde se reconoce como elemento de gran importancia e indispensable, el Estado de Derecho, sustentando sobre el respeto de los derechos humanos y de las garantías constitucionales para su protección.

La sociedad se ha creado para que los hombres puedan realizar mejor los fines que le son comunes. El conjunto de los fines que el hombre persigue no puede ser sino su propio bien; las aspiraciones humanas a eso tienden. En consecuencia, el nacimiento y existencia del Estado se aplica y justifica porque éste es el medio que los hombres tienen para la mejor realización de su bienestar común. Así pues, la misión primera del Estado debe ser la consecución del bien común, es decir, del bien de todos y cada uno en particular. El Estado debe, en consecuencia, preocuparse por establecer los medios para realizar su finalidad primera.

Efraín Moto Salazar, en su obra Elementos de Derecho, define a los derechos políticos, como aquellas facultades reconocidas al individuo por la ley por el hecho de ser ciudadano miembro de un Estado. En consecuencia, estos derechos se otorgan en México únicamente a los ciudadanos de la República. (Salazar, 2004)

Para el ejercicio de éstos derechos, es indispensable la calidad de mexicano, toda vez que para los extranjeros existen varias limitaciones y prohibiciones, especialmente en cuanto a la participación en los asuntos políticos del país.

4. Gobierno, democracia y representatividad.

La democracia es la forma de gobierno del Estado, donde como lo establecía Aristóteles, el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría.

En su definición de sufragio, don Felipe Tena Ramírez señala que es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general. (Ramírez, 1994)

La diferencia de hecho entre los que mandan y los que obedecen no se funda en cualidades esenciales de los primeros, que sean inaccesibles para los segundos, sino en la voluntad de éstos, que de tal modo se gobiernan a sí mismos. Dentro de la homogeneidad del pueblo, nadie detenta títulos que no estén al alcance, en principio, de cualquier individuo.

Para Felipe Tena Ramírez, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, la democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones de gobierno.

El mismo autor señala, de aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo. (Ramírez, 1994)

Por ello, en los estados democráticos se ha erigido lo que comúnmente se conoce como representación popular, la cual se alcanza mediante un proceso electoral en el que los ciudadanos de una comunidad eligen, en elecciones libres y auténticas, a determinados ciudadanos que son postulados para ejercer ciertas funciones en el poder público. Es en tal tendencia que todo proceso electoral –

federal, estatal o municipal– descansa bajo el supuesto último de la representación popular o del pueblo.

Según Santo Tomás de Aquino, citado por Felipe Tena Ramírez, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la democracia si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la demagogia, si se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos. (Ramírez, 1994)

Hans kelsen, al explicar el término "*políticamente libre*", como aquel donde el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares. (Ramírez, 1994)

El concepto de ciudadanía ha sido modificado con el transcurso del tiempo en función de la evolución de las sociedades. Esto se refleja en diversas reformas a las leyes que buscan adecuarse a la voluntad de los ciudadanos. Desde el modelo ateniense hasta nuestros días, la democracia –entendida como el gobierno del pueblo– ha conformado un sistema representativo cada vez más complejo; en su acepción actual, democracia es una forma de gobierno en la cual, en teoría, el poder para cambiar las leyes y las estructuras de gobierno, así como el poder para tomar todas las decisiones de gobierno, reside en la ciudadanía.

Don Felipe Tena Ramírez resaltó que la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuando constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia, el liberalismo político dio respuesta, a la pregunta de Rosseau de cómo encontrar una forma de

sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo el poder de mando persigue por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina. (Ramírez, 1994)

Para José Luis Calva, la democracia representativa es el sucedáneo inevitable de la democracia directa en las modernas sociedades de masas. En organizaciones y comunidades numerosas y complejas se hace imposible la participación directa de todos los miembros en todas las decisiones colectivas por dos razones esenciales; la imposibilidad logística de hacerlo (imposibilidad de la reunión y deliberación de todos los ciudadanos) y la ausencia de conocimientos especializados de los mismos ciudadanos para tomar decisiones técnicas. La gobernabilidad, la oportunidad y eficacia en la toma de decisiones exige reducir dramáticamente el número de quienes tomarán las decisiones, lo que pueda llevar a una autocracia (el poder de uno) o, cuando más, una oligarquía (el poder de pocos). Lo que conlleva el peligro que las decisiones así tomadas no consideren el interés colectivo sino sólo el particular de quienes asumen esos cargos directivos. La democracia representativa pretende conciliar, de la mejor manera posible, esa necesidad técnica y logística de reducir el cuerpo decisorio con la esencia de la democracia; el visto bueno de los gobernados de delegar dichas facultades en unos cuantos, que serán sus representantes (y por tanto considerar sus intereses en el momento de tomar las decisiones colectivas). Para lo cual se requiere de ciertas condiciones, como el sufragio efectivo que haga valedera la voluntad ciudadana en el momento de designar a sus propios representantes, y un sistema de rendición personalizada de cuentas de los representantes así electos a sus representados. Es decir, la representatividad política tiene al menos dos movimientos entre el cuerpo ciudadano y el cuerpo gobernante; uno de ida (elecciones libres) y otro de regreso (la rendición de cuentas que supone que los representantes podrán ser removidos o ratificados, dependiendo de su desempeño y la fidelidad con que promovió los intereses de sus representados). (Jose Luis Calva y otros, 2007)

Bobbio resalta que los sistemas electorales, como instituciones que regulan la conversión de votos en escaños, son el pilar de la democracia moderna, la cual, presupone que las deliberaciones colectivas, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin. (Bobbio, 2001)

Para Juan José Russo y otros, un sistema electoral define los procesos de votación y los métodos de conversión de votos en escaños, de modo que, recibe votos y genera órganos de gobierno y de representación legítima. Así, también Marcela Ávila Eggleton señala, que partimos del supuesto de todo gobierno democrático es un gobierno representativo. (Juan José Russo, Jorge Alberto Sánchez Ortega y otros, 2008)

La representación política es uno de los conceptos de mayor importancia para la ciencia política debido a su complejidad e impacto en los diferentes campos teóricos. En su acepción más general, representación significa "poner ante los ojos", esto es, hacer presente en algún sentido, algo que no está presente de manera literal o de hecho. Al citar a Pitkin, Marcela Ávila, señala que éste plantea cinco dimensiones con la finalidad de delimitar y definir la representación: las teorías de la autorización, las teorías del control, de la representación descriptiva, de la representación simbólica y de la representación como actuación sustantiva.

"Las teorías de la autorización" conciben al representante como alguien que ha sido electo y por ende, autorizado para actuar, mientras los representados son responsables de las consecuencias de dichas acciones como si las hubieran hecho ellos mismos. Se parte de la existencia de un contrato o pacto entre los individuos a partir del cual se someten a un soberano con fines de protección.

"Las teorías del control o de la responsabilidad" parten de la perspectiva de la rendición de cuentas. Consideran que un representante es alguien que será sujeto de elección en términos de que será llamado a cuentas. Esto es, el representante es aquél que deberá responder ante otros por lo que hace. Esta

acepción es totalmente contraria con la anterior, puesto que mientras la primera le otorga poder o lo embiste de autoridad, ésta le impone la obligación de rendir cuentas.

"La representación descriptiva" parte del supuesto de que los representantes deben ser una muestra lo más exacta posible de la sociedad para que, en efecto, la representen. Desde esta perspectiva, la representación no depende de la asunción de autoridad ni de la rendición de cuentas, sino de las características del representante. La representación es entendida como la reproducción de las características de los representados. La Legislatura u órgano colegiado de gobierno se concibe como un microcosmos que refleja las particularidades.

"La representación simbólica" se basa en la capacidad de los símbolos para hacer presente algo aunque no esté presente de hecho. Desde esta perspectiva, toda representación es un tipo de simbolismo, de modo que un representante político, es entendido en el modelo de una bandera que representa a una nación o un emblema que representa a un culto. En dicho contexto, el representante simboliza al pueblo y el elemento central radica en la forma en que se construye y se mantiene la creencia de lo que el representante simboliza.

En su propia crítica Pitkin, al ser citado por Mariana Ávila, menciona que ninguna de las cuatro dimensiones anteriores nos establece elementos sustantivos de control sobre la actuación de los representantes, por ello él ve la necesidad de establecer una quinta dimensión en el sentido de hacer más vinculante al representante con sus acciones.

"La representación como actuación sustantiva" en la cual la representación se construye con base a la relación entre representados y representantes a partir de una acción de interés de alguien que no puede -o no quiere- actuar personalmente, así, representar significa actuar en el interés de los representados, de manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe involucrar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe.

Los representados también deben ser capaces de acciones independientes y discernimiento, y no como necesitados de cuidado.

Esta última dimensión de Pitkin, implica el reconocimiento de un rol activo en el representado, esto es, la posibilidad de expresar sus propios intereses y hacer que éstos sean respetados por sus representantes bajo el supuesto de que los individuos son los mejores jueces de sus propios intereses y tienen mayores incentivos para buscar protegerlos.

En ello podemos entender a la representación política como la necesidad de establecer vínculos más concretos entre gobernantes y gobernados a partir de una correspondencia entre la sociedad y su régimen político.

El *Institute International for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), en su manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional, señala que la representatividad puede tener al menos tres formas:

Primero, "representatividad geográfica", que implica que cada región, sea un pueblo, una ciudad, una provincia o un distrito electoral, ha elegido a miembros de un Parlamento que deben, en última instancia, rendir cuentas a su región.

Segundo, un Parlamento debe ser "funcionalmente representativo" de la situación política y de partidos que existen en el país. No podría decirse que un sistema representa adecuadamente la voluntad popular si la mitad de los votantes votan por un partido político pero ese partido no consigue escaños en el Parlamento, o bien, consigue muy pocos. Un Parlamento efectivo debe reflejar las divisiones ideológicas dentro de la sociedad a través de la representación de partidos políticos y también de miembros independientes.

La tercera y última forma que reconoce existe el Instituto (IDEA), es la "representatividad descriptiva", que implica que el parlamento es una suerte de "espejo de la nación" que debe parecer, sentir, pensar y actuar en formas que

reflejen al pueblo en su conjunto. Un parlamento adecuadamente descriptivo debe incluir a hombres y mujeres, jóvenes y viejos, ricos y pobres, y reflejar las diferentes afiliaciones religiosas, comunidades lingüísticas y grupos étnicos que puedan existir en el país. (Andrew Reynolds, Ben Reilly y otros, 1999)

Al Poder Legislativo, como parte del Estado, se le puede ver desde su función representativa como "un espejo" en cuanto a su naturaleza de órgano colegiado permite concebirlo como un microcosmos que refleja las características del cuerpo político.

Para Hector Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en la obra de Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, señala que las funciones asignadas al Poder Legislativo en la actualidad se avocan a la actividad y la discusión política que ha de seguir el Estado. Para ello los autores citan a Robert Harris, que señala "Constituye la representación más completa de los intereses del pueblo, integra en su seno a quienes pueden expresar las necesidades y defender las reclamaciones de los terratenientes, a las clases mercantiles y profesionales del país, a quienes deben defender las prerrogativas de la corona, los privilegios de la nobleza, los intereses de las clases inferiores, los derechos de los territorios dependientes, de las indias orientales, de las indias occidentales, de las colonias, de las grandes corporaciones." (Hector Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, 2005)

Berlín Valenzuela, al ser citado los mismos autores, señala que la función representativa puede calificarse como preliminar; pues sin ella no tendría origen, desarrollo, ni finalidad las demás funciones que cumple el Parlamento. De ahí que los parlamentos que actúan verdaderamente como órganos representativos manifiesten las características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional que deben representar y, por tanto, resulten útiles para que mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social. Por ello, dicho autor a la función representativa le ha dado el nombre de "integración pública de interés".

Las cámaras legislativas son, esencialmente, foros donde pueden manifestarse las ideas y las distintas fuerzas políticas sobre los problemas o sucesos que afectan a una nación. En las Cámaras, los legisladores pueden expresar las aspiraciones y punto de vista de sus electores.

México es un país republicano, por tanto su poder dimana del pueblo, lo cual encontramos en nuestra Constitución cuando señala que la soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. (Art. 39 Constitucional)

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Art. 40 Constitucional)

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, por los de los Estados, en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (Art. 41 Constitucional)

El Supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (Art. 49 Constitucional)

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. (Art. 115 Constitucional)

Independientemente de la importancia que tienen los diferentes poderes en que se organiza el Estado, por centrarse el tema sólo en el Poder Legislativo, es

por ello que nos abocaremos en la atención de él, sin demeritar la importancia de los otros dos poderes, quienes sin lugar a duda en el sistema de control, participan ampliamente.

Asimismo entre las formas de gobierno que identifica nuestra Constitución, será la representatividad y la democracia los dos temas a definir, toda vez que son los que guardan relación estrecha con el tema de la presente investigación.

A través de los años se ha incrementado el interés de la sociedad mexicana por tener una normatividad bien definida y estructurada en lo relativo al derecho electoral (que implica una democracia representativa), a efecto de contar con procesos electorales que garanticen igualdad de condiciones a todos los actores – autoridades electorales y no electorales, partidos políticos, candidatos y ciudadanía–; y para que quienes detenten un cargo de elección lleguen debidamente legitimados por la voluntad popular.

CAPÍTULO DOS ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

1. Breve evolución de la legislación local.

Desde que Quintana Roo, en 1974 pasó de ser un territorio a Estado, el marco legal constitucional ha previsto los elementos indispensables para sustentar los valores democráticos, de representatividad y gobernabilidad que exige el pacto federal. Nuestra constitución, aunque joven, imprime el mismo anhelo de modernidad social exigida en los postulados de la norma constitucional federal.

El 11 de enero de 1974, fue promulgada la primera Constitución del Estado de Quintana Roo por el licenciado David Gustavo Gutiérrez Ruiz, gobernador provisional del Estado en aquel tiempo y, el 12 de enero de 1975, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para entrar en vigor a partir de ese momento.

El paso siguiente fue organizar los comicios para elegir al primer gobernador constitucional e integrar la primera Legislatura local y los Ayuntamientos de cada uno de los Municipios. Para cumplir con ese cometido, los artículos transitorios contenidos dentro del mismo decreto constitucional establecieron que, a más tardar el 21 de enero de 1975, el gobernador provisional del Estado debía convocar a elecciones que tendrían lugar el 2 de marzo de 1975. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Asimismo, las disposiciones transitorias confirieron a la Legislatura Constituyente, la responsabilidad de expedir para su publicación, a más tardar el 20 de enero de 1975, el decreto que contuviera las bases conforme a las cuales

debían desarrollarse dichos comicios. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

En este sentido, el 14 de enero del mismo año, los diputados constituyentes aprobaron por unanimidad el decreto que contuvo las bases conforme a las cuales se realizaron las elecciones de gobernador, Legislatura local y Ayuntamientos. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Por disposición expresa de los artículos transitorios consignados dentro del texto original de la Constitución Política local, la calificación de las elecciones de diputados corrió a cargo de la propia Legislatura entrante. Hecho lo anterior, el 26 de marzo de 1975, la I Legislatura del Estado de Quintana Roo, quedó instalada para iniciar así, a las 10:00 horas, su primer período ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

El 4 de noviembre de 1975, la I Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo expidió la primera Ley Electoral del Estado; decreto que fue publicado, el día 15 del propio mes y año, en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad y que abrogó las Bases Transitorias electorales aprobadas por la Legislatura Constituyente para la elección del primer gobierno.

Ese ordenamiento, dispuso que el Poder Legislativo se depositara en una Legislatura que debía ser renovada cada tres años, integrada por siete diputados de mayoría, electos en cada uno de los distritos electorales en que se dividía la entidad, y por el número de diputados de partido que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de la materia.

El 8 de noviembre de 1977, la I Legislatura decretó reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado, con el propósito de incrementar a ocho el número de diputados de mayoría relativa y a siete el número de regidores en los Ayuntamientos de Othón P. Blanco y de Benito Juárez. Los cinco Municipios restantes mantuvieron la misma conformación. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Un año más tarde, bajo los influjos de la reforma política que en el ámbito nacional impulsó el gobierno del presidente José López Portillo y Pacheco, el 25 de julio de 1978, la II Legislatura reformó, nuevamente, la Constitución local con el objeto de sustituir el sistema de diputados de partido por el de representación proporcional. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Señalemos que la diferencia entre los diputados de partido y los de representación proporcional, radica básicamente, en que los primeros eran asignados de acuerdo a un porcentaje preestablecido. En el caso concreto, el artículo 52 fracción I de la Constitución Política, disponía que el partido que obtuviera el 1.5% de la votación total en la elección de diputados, tendría derecho a que se le acreditara un diputado de partido. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

En tanto, que con el sistema de representación proporcional, se busca que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos políticos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho. Concretamente, se orienta a traducir en su exacta dimensión cuantitativa la fuerza de los partidos expresada en las urnas. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

En este sentido, sólo la II Legislatura estuvo constituida con diputados de esta naturaleza. De acuerdo a los resultados del proceso electoral del 5 de marzo de 1978, los Partidos Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Popular Socialista (PPS), al haber alcanzado el 2.38% y el 1.73% de la votación, respectivamente, tuvieron derecho a que les fuera adjudicada una diputación por este sistema a cada uno de ellos, según se desprende del acta de la Tercera Junta Preparatoria, celebrada el 22 de marzo de 1978. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Al poco tiempo de que entraron en vigor esas disposiciones, el 9 de diciembre de 1980, la II Legislatura decretó de manera simultánea, reformas a diversos artículos de la Constitución Política local y de la legislación electoral, que tuvieron como propósito fundamental, el de crear un distrito electoral uninominal

adicional a los ya existentes, a efecto de que el Poder Legislativo estuviera conformado con nueve diputados electos por el principio de mayoría relativa.

Durante el ejercicio constitucional de la III Legislatura, el 18 de agosto de 1983, fue decretada la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Quintana Roo, que entre sus aportaciones fundamentales, destaca la de haber incrementado a 11 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa y haber hecho extensivo el sistema mixto de elección para todo el Estado. El 8 de noviembre de 1989, la V Legislatura modificó por segunda ocasión, el texto original de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Quintana Roo, con la finalidad de que el Congreso local estuviera conformado por 13 diputados de mayoría y hasta por cinco de representación proporcional.

A manera de referencia, se destaca, que el 23 de septiembre de 1992, es decir, ya en la recta final del sexenio del doctor Miguel Borge Martín, gobernador del Estado en aquel tiempo, el texto original de Ley que venimos comentando, sufrió una tercera modificación, que aunque hizo aportes muy significativos dentro de la materia electoral, no varió la estructura legislativa.

Por lo que, la VI y la VII Legislaturas, estuvieron integradas con 18 diputados por ambos principios, ya que durante el ejercicio constitucional de ésta última, se aprobó un nuevo ordenamiento electoral que modificó radicalmente la conformación del Congreso local.

En enero de 1995, el entonces gobernador del Estado de Quintana Roo, Mario Ernesto Villanueva Madrid, con el concurso de los partidos políticos nacionales con registro en la entidad, convocó a una amplia consulta popular a fin de que la ciudadanía participara con sus propuestas en la elaboración de una nueva legislación electoral. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Vencido el plazo el 24 de julio de 1995 y con los resultados obtenidos mediante la concertación de diversas fuerzas políticas en una mesa de

negociaciones, comenzaron los trabajos para la integración del paquete electoral, que incluyó como puntos básicos: revisar y reformar la Constitución Política del Estado para elaborar un nuevo ordenamiento comicial. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Al haber concluido a inicios del mes de septiembre de 1995, con los trabajos anteriores, surgió en los impulsores de la reforma una disyuntiva: en virtud de que el proceso electoral estaba en puerta, y que el proyecto original del Código Electoral estableció en sus apartados correspondientes que, del 17 al 19 del mismo mes y año, los partidos políticos debían presentar ante la Legislatura del Estado las propuestas de los ciudadanos que habrían de integrar el Consejo Estatal y el Tribunal Electoral, resultaba fundamental que, a más tardar el 15 de septiembre, el Congreso local aprobara el nuevo ordenamiento. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Para no alterar los plazos legales y en razón de que el Código Electoral estaba vinculado con algunas disposiciones de carácter constitucional, que debían de modificarse primero, quienes integraban la VII Legislatura en aquel entonces, acordaron establecer una agenda para desahogar durante un período extraordinario de sesiones, el paquete de iniciativas ya referidas, comenzando el trámite legislativo con las reformas a la Constitución Política del Estado. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Aunque el texto de la iniciativa del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, disponía en su artículo 67, que las propuestas de consejeros ciudadanos y magistrados del Tribunal Electoral debían presentarse ante la Legislatura del 17 al 19 de septiembre, al ser publicado dicho ordenamiento en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el precepto referido estableció una fecha distinta, concretamente, del 25 al 27 de septiembre del año de la elección, sin que esta modificación hubiera quedado consignada en el dictamen que presentaron las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Puntos Legislativos, Reglamentos y de Estudios de la

Administración Pública. (Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante, 2002)

Vale señalar, que las reformas constitucionales impulsaron un avance sustancial en la integración del Poder Legislativo: el número de diputaciones por el principio de mayoría relativa aumentó de 13 a 15 y, los escaños de representación proporcional pasaron de 5 a 10.

Desde entonces, el Estado de Quintana Roo, quedó dividido territorialmente en 15 distritos electorales uninominales, sin que las reformas sucesivas que se han impulsado en materia constitucional-electoral, hayan modificado hasta la presente fecha dicha conformación.

No obstante lo anterior, el simple paso del tiempo o el devenir constante de los cambios constitucionales, ha provocado que el derecho positivo local, no lleve el mismo ritmo de las exigencias federales, puesto que hay que reconocer que inclusive algunas reformas han surgido primero en el orden local, y luego se han exteriorizado al orden nacional, lo cual se apreció entre otros, en el histórico derecho de amparo, el derecho de protección a los datos personales y en últimas fechas las candidaturas independientes, donde Quintana Roo ha sido al igual que Zacatecas, punta de lanza.

Sin embargo, en la mayoría de las veces las reformas provienen del orden federal y de ahí se vierten hacia los Estados, lo cual permite que de un ámbito legal general pase a un ámbito jurídico más individual por lo que se refiere a cada entidad federativa. A pesar de ello, en muchas ocasiones las disposiciones federales no encuentran eco en las normas constitucionales locales y estas no son incorporadas en la misma forma o medida, lo cual es totalmente válido, mientras éstas, no sean violatorias de los principios generales que exige nuestro orden constitucional nacional.

En lo que se refiere a la representación y representatividad democrática, Quintana Roo ha tenido un verdadero avance, ello se ha plasmado en las últimas reformas de la Constitución local en la materia, así como en la creación de la Ley

Electoral del estado en el 2004, que establece la regulación particular para el marco legal político en la entidad. No obstante lo anterior, cabe reconocer que estas figuras jurídicas democráticas requieren de un constante perfeccionamiento, ello, para evitar que las instituciones que se avalan, carezcan de legitimidad o por el simple paso del tiempo queden disminuidas en sus facultades reales.

2. Análisis de las normas de convencionalidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha coincidido en señalar en sus múltiples resoluciones, que los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Dicho Tribunal ha expresado que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

Hoy día, la convencionalidad permite a los diferentes Estados nación establecer principios básicos que garanticen el respeto de los derechos humanos y den solidez a sus normas fundamentales, el derecho difuso como se le llamo al principio, ha establecido un nuevo rumbo en las relaciones internacionales del derecho, por ello es de consideración en este trabajo, ya que ella debe proporcionar el aval necesario para su plena validez.

El mismo Tribunal Internacional sostiene, que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

Los derechos políticos, están garantizados por las normas internacionales, las cuales le dan sustento al interior de nuestra nación. Por ello los Tribunales internacionales se vuelven en entes garantes de su cumplimiento.

La Corte Internacional considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.(Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

La propia Corte Internacional considera la necesidad de elevar a un rango supranacional los derechos políticos, ya que estos en sí mismo permiten garantizar los demás derechos humanos. Ya que si no existiera el respeto a los principios políticos básicos, probablemente también no se pudieran respetar los demás derechos fundamentales.

El artículo 23.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: a) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; b) a votar ya ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y c) a acceder a las funciones públicas de su país. Asimismo, el artículo 23.2, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el 23.1, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Convención Americana, 1969)

Lo cual nos lleva a considerar que dichos derechos humanos, no son absolutos, y pueden estar limitados, siempre y cuando dichas restricciones estén sustentadas en principios de plena legalidad.

El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, o sea siendo electo a través del voto, o bien, como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona; el citado artículo, no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Se sostiene que, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

Esto lleva a considerar que la Convención Interamericana, pretende que no sólo existan los instrumentos para garantizar el ejercicio de sus derechos, sino que además, los Estados miembros establezcan las condiciones para que estos derechos puedan ser ejercidos ampliamente.

Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en

condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

La libertad y la igualdad son dos principios garantizados en los derechos políticos a través de el ejercicio de los derechos democráticos activos y pasivos.

El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la multicitada Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención únicamente se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

Se finaliza con los principios restrictivos, los cuales deben ser de plena legalidad y bajos esquemas de respeto a los principios de finalidad y razonabilidad, ya que toda restricción fuera de esos principios se convertiría en un exceso y por ende una violación de los derechos políticos de las personas.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde el primer caso en que le fue solicitado un pronunciamiento sobre el derecho a votar y a ser votado que se deriva del artículo 3 del Protocolo 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, señaló que dicha disposición no crea ninguna obligación de establecer un sistema electoral específico. Asimismo, señaló que existen numerosas maneras de

organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados. El Tribunal Europeo ha enfatizado la necesidad de evaluar la legislación electoral a la luz de la evolución del país concernido, lo que ha llevado a que aspectos inaceptables en el contexto de un sistema puedan estar justificados en otros. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

Es interesante la opinión que ha vertido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al respecto de las restricciones, ya que entiende que cada sistema político en los diferentes estados, debe atenderse o entenderse en base a su devenir histórico y social, ya que lo que puede ser inaceptable para un Estado, pudiera ser aceptado por otro.

Según la Corte Interamericana, el primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32). (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva. (Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008)

Por último, la propia Corte Interamericana reconoce que en el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. Sobre ello sostiene que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser necesaria para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.

Con ello se evidencia la necesidad que tienen los países miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, misma que México ratificó el 24 de marzo de 1981, de garantizar los derechos políticos plasmados en su artículo 23, estableciendo como únicas restricciones las de principios de legalidad, finalidad y razonabilidad, que permitan a las personas ejercer libremente sus derechos, en términos de igualdad y libertad, bajo esquemas de pleno respeto a la representatividad.

México al reconocer el pacto de San José de Costa Rica, presupone el cumplimiento normativo del ámbito de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y sus diferentes conceptualizaciones, los derechos políticos están debidamente garantizados en su ejercicio y aplicación por lo que aun cuando la Corte interamericana ha reconocido que estos no son absolutos, sus restricciones también están limitadas en la plena legalidad, la finalidad y la razonabilidad de estas restricciones.

La convencionalidad, permite ratificar la necesidad de que la regulación positiva, permita los accesos al ejercicio de una verdadera representatividad, por lo que en todo momento soportarían y darán validez a las reformas necesarias al marco legal local para dar garantía a la representatividad que debe existir al interior de la Legislatura Local, por parte de los diputados de mayoría relativa.

3. Análisis de la norma constitucional federal.

En términos de la pretensión del presente trabajo, es necesario evidenciar las carencias legales que en la materia específica de estudio, presenta la norma constitucional local, para que a partir de ello, se puedan formular propuestas de mejora o adecuación sobre el ámbito de la representatividad de los diputados de mayoría relativa.

Antes de iniciar con el análisis de la normatividad local en la materia, es importante hacer mención sobre lo que a nivel federal ya regula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su artículo 39 establece que la soberanía de la nación reside esencial y originalmente en el pueblo, que los poderes públicos dimanen del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el cual puede en todo momento alterar o modificar su forma de gobierno. Lo que nos lleva a confirmar que el Estado dimana del pueblo y se debe a él.

El artículo 40 constitucional, reafirma la voluntad del pueblo mexicano por establecer una república representativa y democrática, compuesta por estados

libres y soberanos, que deberán respetar los principios de dicha ley fundamental. Con ello se sustenta que las instituciones públicas y su función, se deben a la representación del pueblo, quien les da origen.

También habrá que atender lo señalado en los artículos 52 y 53 fracción III de la propia norma constitucional del ámbito federal. Los cuales establecen las bases de elección de la representatividad que debe establecerse en el poder legislativo, en específico la cámara de diputados.

EL artículo 52 del ámbito de la conformación del gobierno, establece el número de diputados que requiere tener dicha cámara, tanto de mayoría relativa, como de representación proporcional, acotando que los primeros serán electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales, es decir, por cada distrito un único representante.

"Artículo 52. La cámara de diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, **mediante el sistema de distritos electorales uninominales**, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

En tanto que el artículo 55, en su fracción III, en su parte inicial, plasma el requisito positivo que debe contar el diputado para ser electo, es decir ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, lo cual nos permite ver que a nivel federal, se encuentra previsto la representatividad de la región a representar, puesto que se exige no sólo ser mexicano por nacimiento, lo cual pudiera ser acreditado por los ciudadanos mexicanos por nacimiento en cualquier latitud del país, no obstante, también deberán cumplir el requisito de ser originario del estado o contar con residencia efectiva anteriores a la elección de más de seis meses en él, lo cual permite que dicho representante social este debidamente identificado con la región o localidad a representar.

"Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser **ciudadano mexicano**, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
IV....."

Tena Ramírez, al hacer su análisis sobre el artículo 55 fracción III de la Constitución federal, sobre el ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Aclara que aunque algunos autores ven como innecesario dicho requisito constitucional, pues los diputados y senadores no representan los intereses particulares de cada región, ni en las cámaras federales se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales.

Este autor considera que, aunque no con el carácter estrictamente de locales, puedan ventilarse en las Cámaras cuestiones que atañen directamente a regiones determinadas del país; querellas de límites, problemas relativos a la constitucionalidad de los Poderes de un estado, es por ello que considera la conveniencia de que los representantes elegidos por la región afectada estuvieran especialmente preparados, por su nacimiento o por su vecindad en el Estado.

Pero apunta que la razón mayor para considerar que los diputados de mayoría relativa deben tener residencia en el Estado, según el mismo autor, es para que los electores puedan conocer a su candidato. Aunque el diputado o senador represente a todo el país, la elección de cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distritos electorales o por Estados. Lo menos que puede pedirse es que la población del Estado esté en posibilidad de conocer a la persona que va designar como representante de la nación.

4. Análisis de la normativa del Estado de Quintana Roo.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, prevé en sus artículos 1, 2, 4, 5 y 6, la determinación del poder constituyente estatal en relación a que los poderes del Estado emanan de la voluntad colectiva, a quien deben su actuación, establecidos en una forma de gobierno republicano,

representativo y popular, señalando que esta entidad federativa es un Estado democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el permanente mejoramiento integral de su población. El Estado, por tanto, persigue la democracia en sus dimensiones, social, económica, política y cultural.

En base a lo anterior, se puede observar que lo que los principios democráticos que prevalecen en la constitución federal, también son previstos en la norma constitucional local, lo cual fundamentan la representatividad de los poderes del estado frente a su colectivo o población.

Los artículos 37, 38, 39 y 41 establecen las bases para adquirir la ciudadanía quintanarroense, mantenerla y las causas para su pérdida, así como las prerrogativas que tiene como ciudadano para votar y ser votado.

Dichos artículos complementan los principios democráticos establecidos en el orden federal que ratifican su validez en el orden local.

Ahora bien, en lo que atañe a la Legislatura local, en el artículo 52, se establece que ésta se integra con quince diputados electos por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos electorales, lo cual nos lleva a entender que por cada uno de los distritos existentes en la conformación de la geografía electoral, se elegirá un sólo diputado bajo esa fórmula de votación.

En cada distrito electoral se elige sólo a un candidato propietario y a un suplente mediante el conjunto de votos emitidos por el cuerpo electoral, es decir los ciudadanos quintanarroenses con pleno goce de sus derechos políticos electorales. En ellos sólo existe una dupla ganadora, que será quien obtiene la mayoría de los votos. El sistema de votación por distritos uninominales se usa en los Estados Unidos, Gran Bretaña, y muchas antiguas colonias británicas. Se distingue de los distritos plurinominales de muchos países europeos, en los cuales se elige mediante la representación proporcional un determinado número de representantes por el mismo distrito. (Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000)

Aunque el artículo 52 de la constitución local, señala un sistema mixto de conformación del poder legislativo, al igual que la federal, al establecer el principio de representación proporcional, por no ser motivo de estudio en éste tema, obviare su análisis y comentario, fijando la atención en la conformación legislativa por medio de las formulas electas por el principio de mayoría relativa.

Como se observa de la transcripción del artículo 52 de la norma constitucional local, es de percibirse que por cada uno de los distritos deberá elegirse un diputado propietario y un suplente

"Artículo 52.- la Legislatura del Estado de Quintana Roo, se integra con quince Diputados electos en igual número de distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con diez diputados electos según el principio de Representación proporcional. Los diputados serán electos cada tres años por sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos quintanarroenses en ejercicio de sus derechos. La Legislatura se instalará el 3 de septiembre del año que corresponda.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente. "

El artículo 55 establece los requisitos que deberán cumplir los diputados para ser elegibles, en específico la fracción I, menciona que deberá ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos con seis años de residencia en el Estado, si bien este artículo se complementa con los requisitos del artículo 56 que establece las prohibiciones o principios negativos para ser diputados, en ninguno de ellos se establece que el Diputado deberá contar con residencia efectiva en el distrito a que va representar.

Al respecto, debe decirse que en términos de lo establecido por la doctrina, la residencia se conceptualiza como el hecho de habitar en un lugar con la intención firme de permanecer en éste, lo cual lleva por objeto el conocimiento de las necesidades de la región a la cual se representaría.

No obstante lo anterior, la norma en comento no establece como requisito contar con residencia en el Distrito particular en el cual se postule como candidato, siendo que únicamente, se limita a establecer una residencia efectiva en el Estado, lo cual, tomando en consideración la conformación estatal, su diversidad geográfica y cultural, se vislumbra una elección de diputados que al no tener

cercanía con su electorado, pudieran estar totalmente desapegados de la problemática y necesidades de la población de la región a representar en particular.

"Artículo 55.- Para ser Diputado a la Legislatura, se requiere:

I.- Ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con 6 años de residencia en el Estado, y

II.- Tener 18 años cumplidos el día de la elección."

Lo anterior, no comulga en todo con lo establecido en el artículo 60 fracciones III y IV, de la propia Constitución local, puesto que en éstas si se exige al Legislador reportar y visitar al distrito a representar, pero en tratándose de su elegibilidad no se le exige cuenta con un arraigo o identificación con el distrito, que lo lleve a identificarse con la región o distrito a representar, lo cual se observa como una labor difícil de desarrollar, pues que puede informar un Legislador a una región con la cual no se identifica o no conoce realmente su problemática, dudosamente este regrese a rendir verdaderas cuentas a sus representados.

Lo anterior se puede observar con la simple transcripción del artículo 60 de la Constitución local que a la letra señala:

"Artículo 60.- son obligaciones de los Diputados:

I.- Asistir regularmente a las sesiones.

II.- Desempeñar las comisiones que les sean conferidas.

III.- Visitar los distritos en los que fueron electos e informar a los habitantes de sus labores legislativas, y

IV.- Al reanudarse el período de sesiones ordinarias, presentar a la legislatura un informe de las actividades desarrolladas dentro y fuera de sus distritos correspondientes.

Los diputados que incumplan con las obligaciones contenidas en las fracciones III y IV no tendrán derecho al pago de las dietas correspondientes al período de receso respectivo. "

Como ya quedo asentado el artículo 55 de la Constitución local, en el cual se señala los requisitos que deben prevalecer para ser electos diputados del Congreso local, el cual en sus dos fracciones se puede observar que para ser diputado no se exige estar domiciliado, ni tener la residencia efectiva mínima en el distrito por el cual competirá el candidato.

Aunque la falta de una regulación expresa sobre la residencia efectiva no es nueva para los diputados de mayoría relativa en el estado, antes de la distritación electoral ésta no había sido requerida, puesto que al menos cada región municipal contaba con un distrito y esto permitía que todas las regiones municipales al menos estuvieran representadas, no obstante con la distritación este principio fue eliminado y hoy un municipio no necesariamente es un distrito, pues un distrito puede estar compuesto hasta por dos municipios o más en su caso.

En lo tocante a la norma particular en la materia del estado, ésta en su artículo 35 establece, en congruencia con lo establecido por la Constitución local, la Legislatura se integrará con quince diputados electos en distritos electorales uninominales según el principio de mayoría relativa y con diez diputados según el principio de representación proporcional, con lo que deja establecido que por cada distrito habrá un sólo diputado electo, es decir para cada distrito un diputado.

El artículo 37 de la propia Ley Electoral, establece que para ser elegibles, los candidatos a diputados deberán cumplir los requisitos que establece la Constitución local y el artículo 32 de la propia Ley la cual señala que quien aspire a ocupar un cargo de elección popular deberá estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva y haber sido electo en los procedimientos democráticos de su partido o coalición.

Si bien el precepto antes citado, amplía la especificidad de los requisitos constitucionales, ninguno de ellos restringe o lleva a delimitar su asignación al distrito de su adscripción, puesto que la interpretación de estar en el padrón electoral, no especifica la Ley que en el distrito en donde compite, sino sólo se limita a enunciar que "al correspondiente" y en una interpretación conforme, esta es la de el estado, sin especificar en el distrito o municipio en el cual habita o reside. Con relación a que deberá ser electo bajo los procedimientos internos de su partido o coalición, ese hecho no lo lleva a que cuente con una residencia en el distrito a contender. Aunado que si así se hubiera plasmado en la Ley, la misma estaría ampliando los requisitos constitucionales, provocando su propia inconstitucionalidad ante cualquier órgano de control constitucional.

5. Análisis sobre la regulación constitucional nacional.

Con el proceso comparativo que se desarrollo con antelación, queda más que evidente la disparidad de la norma local, con los principios democráticos que persigue la constitución federal y la dogmática jurídica en materia de representatividad. Sin embargo con la firme intención de abrir aun más el panorama, sobre lo que sucede en la materia a nivel nacional, se generó un análisis comparado de los articulados de las diferentes constituciones de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, para conocer como se regula en el ámbito local, en las mismas vicisitudes.

De la revisión al marco legal constitucional de las diferentes entidades federativas, se encontró que diez estados mexicanos ya prevén una disposición regulatoria regional sobre la residencia efectiva de sus diputados, la cual aún cuando no es en todos los casos idéntica, si se vislumbra persiguen el mismo objetivo. Es decir establecer una adecuada representatividad, la cual a contrario no se observa en el ámbito regulatorio de la materia política del estado de Quintana Roo

En la siguiente tabla se pude observar como los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Veracruz, ya establecen la exigencia para ser diputados del Congreso de su estado, contar con un tiempo de residencia o vecindad en el distrito o municipio en el cual se ubica el distrito para el que serán electos.

ESTADOS DE LA REPÚBLICA MÉXICANA QUE EXIGEN COMO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD LA RESIDENCIA EN EL ESTADO O DISTRITO FEDERAL	ESTADOS DE LA REPÚBLICA MÉXICANA QUE EXIGEN COMO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD LA RESIDENCIA O VECINDAD EN EL DISTRITO O MUNICIPIO
AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA NORTE, CHIAPAS, COAHUILA, COLIMA, DURANGO, ESTADO DE MÉXICO, GUANAJUATO, HIDALGO, JALISCO, NUEVO LEÓN, OAXACA, PUEBLA, QUERETARO, QUINTANA ROO, SAN LUIS POTOSI, TABASCO, TAMAULIPAS, TLAXCALA, YUCATÁN, ZACATECAS, Y D.F.	BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, CHIAPAS, GUERRERO, MICHOACAN, MORELOS, NAYARIT, SINALOA, SONORA Y VERACRUZ.

Los Estados, de Aguascalientes, Baja California Norte, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal, no han implementado esta regulación que permita una debida representatividad.

Entre los estados que ya cuentan con una regulación a nivel distrital o municipal, se observa que no siguen una formula homogénea para regular tal requisito, ya que ni en el tiempo de residencia, ni en el territorio donde deberán comprobar ésta coinciden, puesto que en algunas legislaciones se exigen plazos de más de seis meses, no menores a un año o dos años y en algunas hasta no menor a cinco años, también algunas exigen residencia, vecindad y residencia, y en algunos casos se limitan a solicitar solo la vecindad, términos diferentes en su significación gramatical.

Asimismo las normas constitucionales de dichos estados difieren en el lugar de residencia, mientras que los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Veracruz, exigen un tiempo de residencia en el distrito en el que van a ser electos, los Estados de Campeche y Sinaloa, requieren una residencia en el municipio donde se encuentre el distrito, en tanto que el estado de Guerrero lo deja opcional, es decir puede ser a nivel distrital o municipal.

ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA QUE EXIGEN COMO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD LA RESIDENCIA O VECINDAD EN EL MUNICIPIO	ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA QUE EXIGEN DE FORMA OPCIONAL EL REQUISITO DE ELEGIBILIDAD LA RESIDENCIA O VECINDAD EN EL DISTRITO O MUNICIPIO
BAJA CALIFORNIA SUR, CHIHUAHUA, MICHOACÁN, MORELOS, NAYARIT, SONORA Y VERACRUZ.	GUERRERO

Como se ha señalado con anterioridad la norma como hoy se plasma en el Estado, permite que un ciudadano de un distrito de una zona Sur podrá ser electo

en un distrito del norte, al igual un ciudadano residente en una zona urbana, podrá representar a los ciudadanos de una zona rural o indígena, sin que este tenga una identificación con su región representada.

Hechos que ya acontecieron y que más adelante presentaré en base a un análisis detallado de los expedientes de los candidatos a puestos de diputados de mayoría relativa que se inscribieron en las elecciones pasadas de 2013.

CAPÍTULO TRES

LA NUEVA DISTRITACIÓN EN QUINTANA ROO Y SUS EFECTOS EN LA REPRESENTATIVIDAD DEL PODER LEGISLATIVO.

1. La distritación electoral.

El 24 de julio del año 2012 el Estado de Quintana Roo, a través de su Instituto Electoral, concluyó con los trabajos de distritación al emitir unánimemente el Acuerdo mediante el cual se estableció la nueva demarcación electoral en el Estado, misma que correspondió a determinar los quince distritos electorales uninominales que conforman actualmente la geografía electoral local, vigentes a partir de esa fecha y hasta hoy en día.

La distritación, o redistritación, como le llaman los especialistas, es un proceso que permite transparentar y distribuir adecuadamente la representatividad en las elecciones, mediante el cual se divide al Estado en distritos electorales, con la finalidad de que exista una representación igual por cada distrito, esto es, se busca que cada voto tenga el mismo valor en cada uno de los distritos electorales uninominales.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido en la tesis de rubro "la Geografía Electoral", señalando que para la delimitación de cada uno de los distritos electorales, se deben cumplir con cuatro propósitos primordiales: a) que el voto emitido tenga el mismo valor para elegir a un número similar de representantes; b) que en su delimitación se eviten beneficios para un partido en específico; c) se facilite a los ciudadanos la emisión del sufragio y, que en ellos, d) prevalezca en la medida de lo posible, la homogeneidad de la población.

Es importante señalar, que existe la necesidad de distritar periódicamente, esto encuentra sustento en la propia dinámica social, ya que hace que las regiones cambien, debido al crecimiento demográfico y la movilidad de población; ello deriva en la reconfiguración del territorio. Lo anterior tiene repercusiones en la representatividad de los diferentes espacios y distritos electorales. De manera tal que, para mantener la representatividad de los lugares y reducir los problemas de subrepresentación o sobrerrepresentación de los diversos grupos sociales, se sugiere conveniente realizar evaluaciones periódicas, que permitan actualizar la geografía electoral. Con ello, se busca establecer lo que los norteamericanos llaman “un hombre, un voto”, que permita encontrar la equidad en cada voto ciudadano, es decir, que cada voto tenga el mismo valor, sin importar en dónde viva, ni a qué grupo pertenezca.

La subrepresentación, se origina cuando en una o más circunscripciones distritos o secciones electorales, se integran con un menor número de personas o habitantes que los que tienen otras áreas electorales de la misma naturaleza, lo cual genera que los competidores a los cargos de elección de ese sector comicial se esfuercen menos para la obtención del voto, que los competidores de las demás áreas geográficas electorales. En tanto la sobrerrepresentación, vendría a ser lo inverso, pues se da cuando en una o más circunscripción, distrito o sección, existe un mayor número de personas que en otros de la misma naturaleza lo cual lleva a representar a más personas que otros representantes. Desde luego estos dos fenómenos provocan romper uno de los principios fundamentales de toda democracia, la cual es la igualdad.

Este criterio demo-orientado, como lo han llamado varios autores, privilegia la igualdad individual entre los ciudadanos. Lo ideal es que cada distrito tenga el mismo número de habitantes; a este número se le ha denominado población objetivo o población meta. Sin embargo, llegar a ello, es prácticamente imposible, si se considera, que para el proceso de distritación se requieren de otros criterios además del demográfico. Es por eso, que en general, el objetivo de obtener

distritos con igual o casi igual número de habitantes, se ha expresado en la búsqueda de una menor desviación con respecto a la población meta

Los concedores del tema, a nivel nacional e internacional, han llevado a la formulación de una serie de criterios teóricos que permiten llegar a una división geográfica electoral con la menor desviación posible a la población objetivo o meta. En este sentido, los criterios de distritación o redistritación como algunos le llaman, se han agrupado en cuatro criterios fundamentales, como lo son el de representación, el geográfico, el político y el operativo.

Los primeros, son los llamados criterios de representación, los cuales tienen como objetivo el equilibrio demográfico para evitar, en la medida de lo posible, la subrepresentación y la sobrerrepresentación. Tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como los estudiosos de la materia, han coincidido en señalar que con ellos se busca una equidad en el valor del voto, en términos de que los ciudadanos, tanto a nivel individual, como organizados en unidades político-administrativas específicas, las cuales puedan percibir que tienen la misma posibilidad de ser representados con respecto a los habitantes de cualquier grupo social o territorial.

Los criterios geográficos se norman con base a las características topológicas, topográficas, socioculturales y políticas de un espacio concreto. Con éstos se señalan las unidades territoriales que han de servir de base para el proceso; generalmente se establece la necesidad de que haya contigüidad entre dichas unidades; normalmente se considera de suma importancia el lograr una integridad de comunidades, grupos étnicos y culturales de la misma naturaleza; también se toman en cuenta rasgos topográficos y vías de comunicación de cada municipio; y el respeto a las fronteras estatales y municipales. Se trata de alterar el sistema lo menos posible; el considerar los tiempos de traslado, para asegurar que los resultados electorales se entreguen en los plazos establecidos.

Otros son los llamados criterios políticos, éstos tienen como objetivo facilitar un desarrollo armónico de las tareas de redistritación y promover el consenso con

respecto al proceso. En este sentido, el hecho de alterar el sistema lo menos posible, también suele tener su componente político; la compacidad, es decir, el hecho que las fronteras de cada distrito se acerquen lo más posible a formas geométricas regulares favorece la imagen estética del escenario y da la impresión de que no hay manipulación partidista en la conformación de los distritos, asimismo promueve la claridad en la delimitación de éstos.

Por último, los llamados criterios operativos tienen el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la organización de las actividades electorales. Con ellos, se pretende facilitar la emisión del voto, acortando tiempo de traslado de los votantes y que la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de las casilla y realizar su posterior computo.

Independientemente de cumplir con los criterios fundamentales en que se basa toda labor de distritación, también implica el respeto a los principios rectores a que debe sujetarse el actuar de toda autoridad electoral, como se prevé en el inciso B) fracción IV del artículo 116 Constitucional, donde se establece la necesidad de ejercer toda función con certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

2. Antecedentes a nivel Federal.

Los procesos de distritación, o redistribución, como se les conoce, no son nuevos en nuestro país, puesto que existen datos de su existencia desde los inicios del México Independiente, pero desde luego, es en las últimas décadas que hemos visto la adopción de metodologías y principios democratizadores que le dan plena certeza a su conformación, como se desprende de las relatorías que nos ofrecen las Memorias de los últimos procesos de redistribución que realizó en su momento el Instituto Federal electoral (IFE).

En nuestra historia, según se cita en las propias memorias del (IFE), es desde 1812 que se fueron desarrollando las características básicas para la conformación de los espacios geoelectorales, estableciéndose al principio como

unidades geoelectorales, las denominadas Juntas Parroquiales, que comprendían a un determinado número de habitantes, de donde surgían los representantes a las Juntas de Partido, cuyos electores, en cada provincia, asumían la responsabilidad de las elecciones de los diputados que los representarían. Con sus variantes en la denominación y en el número de habitantes que comprendía esta modalidad de elección, estas demarcaciones geoelectorales se mantuvieron hasta 1856.

Es hasta 1857 cuando se divide el territorio nacional en distritos electorales, con base en la organización federal establecida en los Estados, Territorios y el Distrito Federal. A partir de entonces, cada distrito electoral se integró con 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil. A su vez, los Ayuntamientos dividieron el territorio de sus municipios en secciones de 500 habitantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 por el Congreso Constituyente de Querétaro, estableció como una prerrogativa del ciudadano el poder votar en las elecciones en el distrito electoral que le correspondiese, mediante el sistema de elección directa para los Diputados, Senados y Presidente de la República; es decir, mediante sufragio universal, directo y secreto.

Entre los años 1920 y 1940 como se sabe, se cimenta la estabilidad política, por lo que fue necesario establecer la nueva geografía electoral, para ello en ese entonces, como lo citan varios historiadores, la determinación territorial de distritos electorales se hacía a mano. Los actores responsables se sentaban frente a un conjunto de mapas impresos y agregaban o quitaban áreas a los distritos y calculaban las poblaciones resultantes con cada cambio, pero sin seguir un procedimiento organizado. La falta de sistematización al delimitar las áreas electorales hacía que el proceso fuera subjetivo y tuviera ciertas limitaciones.

Es a partir de la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1951, cuando se otorga a los Comités Electorales Distritales la atribución de efectuar la división

territorial de cada distrito en secciones electorales, las cuales comprenderían un máximo de 1,200 y un mínimo de 100 electores.

En la Ley Federal Electoral de enero de 1973, se facultó a la Comisión Federal Electoral, de la que habría de depender el Registro Nacional de Electores, para revisar la división del territorio de la República en distritos electorales, una vez levantando el Censo General de Población.

Posteriormente, con la reforma a los artículos 52 y 53 de la Constitución, realizada en 1977, se transformó el criterio que se venía utilizando para determinar el número de diputados federales a elegir. Así, se pasó a establecer un número fijo de 300 distritos electorales uninominales.

A partir de 1977, año en que también se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales, se determinó que habría de ser la Comisión de Federal Electoral, a través del Registro Nacional de Electores, el organismo encargado de realizar los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en los 300 distritos electorales uninominales, así como de establecer las circunscripciones electorales plurinominales para cada elección.

En ese mismo ordenamiento, se dispuso que el Registro Nacional de Electores revisara periódicamente las demarcaciones territoriales de los distritos electorales uninominales, con base en el último censo de población.

En ese año el Registro Nacional de Electores procedió a definir la demarcación de los distritos electorales, la cual se realizó, sin embargo, a partir de proyecciones estadísticas del Censo General de Población de 1970, estimadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Precisamente, la distribución distrital establecida a partir de 1978, es la que se mantuvo vigente hasta julio de 1996.

Para junio de 1996, según lo indican las Memorias de la Redistribución Electoral Mexicana de ese año elaboradas por el IFE, de los 300 distritos

electorales existentes en el país, 169 de ellos se encontraban fuera de rango del más o menos el 15 por ciento de desviación poblacional. Ello implicaba que el 56.33 por ciento de los distritos electorales a nivel nacional no mantenían ya el equilibrio y la proporción poblacional.

Cercanas las elecciones federales de 1997, y la imperiosa necesidad de conformar una nueva demarcación distrital, fue el 23 de enero de 1996, en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral acuerda y determina los criterios que orientarían sus trabajos. Mismos que verían sus resultados y aprobación para el mes de julio del propio año, los cuales estuvieron vigentes hasta el año de 2005, en que fue aprobada una nueva distritación, la cual es aplicable hasta la presente fecha.

Según datos proporcionados en el documento “La Distritación Electoral 2004-2005, Camino para la democracia”, que presentara el entonces Presidente del Instituto Federal Electoral, Luis Carlos Ugalde Ramírez, para finales del 2004 a nivel federal se requería de nuevos trabajos de distritación, toda vez que el crecimiento poblacional en México había sido de 16 millones entre los años 1990 y 2000. De 81 millones pasó a 97 millones de habitantes y ese incremento se dio de manera concentrada, en muchos casos, tanto en municipios como áreas conurbadas. En materia electoral, esto se tradujo en que varios distritos electorales observaran más población que otros y que, por ende, dichos desequilibrios demográficos se manifestaran en distritos con poblaciones dispares cuyos representantes populares fueran electos con menos o más votos respecto de otras unidades geográficas electorales entre sí.

A partir del año 2000, las mediciones geoelectorales señalaban en forma evidente que trece entidades federativas (poco más de la tercera parte del país) presentaban cambios poblacionales importantes respecto de los habitantes observados en la conformación de la distritación anterior (1996). Así, el Distrito Federal, Veracruz, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Zacatecas tenían tendencias decrecientes en su población (y, por ende, en la de sus distritos) mientras que Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Baja California y el

Estado de México, tuvieron tendencias crecientes. El 34 por ciento de los distritos tenía una variación de población superior al 15 por ciento, límite impuesto como aceptable en la distritación de 1996 por lo que se consideraron fuera de rango. Según los datos del Censo General de Población y Vivienda de 2000, 103 de los 300 distritos se encontraban al margen de los límites establecidos por la distritación pasada.

Según el otrora Presidente del Instituto Federal Electoral, en el documento antes citado, señala que el proceso de distritación 2005, fue muy complejo desde el punto de vista político y social, constituyendo para dicho Instituto un reto político y técnico de dimensión múltiple. Con el uso masivo de las computadoras y con el avance tecnológico del espacio cibernético en los albores del siglo XXI; con la Internet, la comunicación satelital, las graficadoras de alta resolución, las bases de datos relacionales y la capacidad de almacenamiento de enormes cantidades de información, entre otras posibilidades, el Instituto hizo un notable despliegue de innovación. Destacando que en todo el proceso el desarrollo de la distritación estuvo caracterizado por la transparencia y la participación amplia de todos los actores involucrados y comprometidos con la democracia electoral.

Poco más de veinticinco meses duraron los trabajos de planeación, instrumentación y operación para llegar a la decisión final de Consejo General en la distritación hacia febrero de 2005. Fueron cientos de personas las que participaron en esta tarea -incluyendo a los representantes de los partidos políticos- desde técnicos y analistas del Registro Federal de Electores hasta especialistas de centros educativos y de investigación en las diferentes ramas de las matemáticas y las humanidades, así como funcionarios de diversas dependencias gubernamentales.

De este modo, es que el Instituto Federal Electoral justificó y elaboró el nuevo trazo electoral definido desde 1996, con el fin de mejorar la representatividad política de nuestro país para las elecciones posteriores, es importante señalar que esta distritación aprobada en el 2005 es aplicable a la

presente fecha, ya que, aún cuando los trabajos de distritación del 2013 han concluido, éstos no han sido debidamente aprobado por el Consejo General de dicha institución federal electoral, puesto que dicha aprobación fue suspendida en base a los últimos acontecimiento de reformas al orden electoral y la posible desaparición del mismo Instituto para crear otro con la denominación de Instituto Nacional Electoral.

3. Antecedentes en Quintana Roo.

Según se desprende del trabajo de investigación en materia electoral del Estado, denominado “Evolución del Derecho Electoral en Quintana Roo, Problemas del Presente, Dilemas del Futuro”, que realizaron los Licenciados Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia María Teyer Escalante, y de quienes cito algunos de sus contenidos históricos para formar el antecedente de nuestras distritaciones, en el Estado, desde su creación en 1974 y hasta 1994, la confección de sus seis diferentes cartografías electorales, habían sido motivadas única y exclusivamente por las reformas generadas a la Constitución local y a las normas electorales que aumentaban el número de distritos comiciales, de un número original de siete a los quince actuales, acciones que en ningún momento buscaban privilegiar el equilibrio poblacional en cada uno de los distritos electorales uninominales, ya que aún se privilegiaba la mayor extensión geográfica de algunos distritos existentes.

Como es sabido, con la declaratoria del 3 de octubre de 1974, el Congreso de la Unión aprobó las reformas a diversos artículos de la Constitución General de la República, mismas mediante las cuales se incorpora al Territorio de Quintana Roo, como parte integrante de la Federación.

En la misma declaratoria quedó establecido que la Cámara de Senadores a propuesta en terna del Ejecutivo Federal, nombraría a un gobernador provisional para el nuevo Estado de Quintana Roo, con la encomienda fundamental, de convocar a elecciones a más tardar, el 12 de octubre de 1974 para integrar la Legislatura Constituyente.

De tal propuesta resultó designado para tales funciones transitorias el ciudadano David Gustavo Gutiérrez Ruiz, en sesión pública ordinaria celebrada el 8 de octubre de 1974.

Los comicios para integrar los órganos constituyentes serían celebrados el 10 de noviembre de 1974 y estarían regidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Federal Electoral en lo conducente y por los procedimientos establecidos en los transitorios de la propia reforma constitucional. Para tal efecto, se creó una Comisión Estatal Electoral que realizó la división territorial de la entidad en materia electoral, quedando el estado dividido en siete distritos electorales.

Esta demarcación territorial de 1974, fue distribuida de la siguiente manera, el primero y segundo de los distritos electorales tuvieron como cabecera a Chetumal; el tercero, a Bacalar; el cuarto, a José María Morelos; el quinto, a Felipe Carrillo Puerto; el sexto, a Cozumel y el distrito séptimo, a Isla Mujeres.

El 29 de noviembre de 1974, en sesión fueron declaradas legítimas y válidas las elecciones para diputados constituyentes celebradas el día 10 de noviembre de 1974, iniciando en la misma fecha, las funciones del Honorable Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo para sesionar en su único período.

Debidamente integrada la Legislatura Constituyente, sus miembros emprendieron la tarea de redactar el texto constitucional. El cual el 10 de enero de 1975, por parte del diputado constituyente Pedro Joaquín Coldwell, presidente de la mesa directiva del período de sesiones, declaró formalmente aprobada la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

En los artículos transitorios contenidos dentro del mismo decreto constitucional se estableció que, a más tardar el 21 de enero de 1975, el Gobernador provisional del Estado debía convocar a elecciones que tendrían lugar el 2 de marzo de 1975, para elegir al gobernador, integrar la Legislatura local y los Ayuntamientos de cada uno de los Municipios.

Para el 14 de enero de 1975, los diputados constituyentes aprobaron por unanimidad el decreto que contuvo las bases conforme a las cuales se realizaron las elecciones de gobernador, Legislatura local y Ayuntamientos.

En cumplimiento a esa disposición, el 13 de enero de 1975 se convocó a elecciones para gobernador del Estado y el 20 de enero del mismo año, se convocó a elecciones para diputados y para miembros a los Ayuntamientos.

El decreto de referencia, dispuso que para el desarrollo de los trabajos preelectorales, el Gobernador provisional celebraría un convenio con la Secretaría de Gobernación. La ejecución de dicho convenio, en lo correspondiente a esa Secretaría, se llevó a cabo por el Registro Nacional de Electores y en lo relativo al Gobierno del Estado, por la Comisión Estatal Electoral que fuera instalada.

A la Comisión Estatal Electoral se le encarga la división territorial en distritos electorales. Quedando dividido el Estado en siete distritos. Los dos primeros quedaron ubicados en el Municipio de Othón P. Blanco, con cabecera en Chetumal; el tercer distrito electoral, también en Othón P. Blanco, pero con cabecera en Bacalar; el cuarto distrito, en el Municipio de José María Morelos; el quinto distrito, en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto; el sexto distrito, en el Municipio de Cozumel y el séptimo distrito, que comprendió a los Municipios de Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres, con cabecera en éste último.

El 4 de noviembre de 1975, la I Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo expidió la primera Ley Electoral del Estado; decreto que fue publicado, el día 15 del propio mes y año, en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad y que abrogó las Bases Transitorias electorales aprobadas por la Legislatura Constituyente para la elección del primer gobierno.

Ese ordenamiento, dispuso que el Poder Legislativo se depositara en una Legislatura que debía ser renovada cada tres años, integrada por siete diputados de mayoría, electos en cada uno de los distritos electorales en que se dividía la entidad, y por el número de diputados de partido que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de la materia.

El 8 de noviembre de 1977, la I Legislatura decretó reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado, con el propósito de incrementar a ocho el número de diputados de mayoría relativa, misma que al publicarse en el Periódico Oficial del Estado el 2 de diciembre de 1977, provocó se confeccionara el segundo mapa electoral en el Estado, donde el nuevo distrito quedaba comprendido dentro del territorio del municipio de Benito Juárez, con su cabecera en la Ciudad de Cancún.

Para el 9 de diciembre de 1980, la II Legislatura decretó de manera simultánea, reformas a diversos artículos de la Constitución Política local y de la legislación electoral, que tuvieron como propósito fundamental, el de crear un distrito electoral uninominal adicional a los ya existentes, a efecto de que el Poder Legislativo estuviera conformado con nueve diputados electos por el principio de mayoría relativa, luego de que al año anterior se había establecido la figura de los diputados de representación proporcional, para sustituir a los diputados de partido. Dicho decreto se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 13 de febrero de 1981, originando la confección de un tercer mapa electoral, que modificaba el anterior al establecer este nuevo distrito electoral en el territorio del municipio de Lázaro Cárdenas, con su cabecera en la ciudad de Kantunilkín.

Durante el ejercicio constitucional de la III Legislatura, el 18 de agosto de 1983, fue decretada la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Quintana Roo, mediante la cual se incrementa a 11 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa, decreto que fuera publicado en el Periódico Oficial del Estado del 30 de noviembre de 1983, creando por consiguiente la cuarta modificación al mapa electoral, donde el territorio del municipio de Benito Juárez, obtiene los dos nuevos distritos electorales, contando desde ese momento con un total de tres distritos, igualando el número de los que conformaban el municipio de Othón P. Blanco.

El 8 de noviembre de 1989, la V Legislatura modificó por segunda ocasión, el texto original de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Quintana Roo, con la finalidad de que el Congreso local estuviera

conformado por 13 diputados de mayoría y hasta por cinco de representación proporcional. Conformación que se mantuvo vigente para la VI y VII Legislaturas con sus 18 diputados por ambos principios.

Dicho Decreto fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 4 de enero de 1990, fecha a partir de la cual se hacía obligatoria la reforma y por consiguiente, en una quinta ocasión, el mapa electoral sufría modificaciones, donde el territorio del municipio de Benito Juárez, adquiriría un nuevo distrito electoral, para tener un total de cuatro distritos, todos con cabecera en la ciudad de Cancún y el distrito restante se le otorgaba al territorio del municipio de Othón P. Blanco, para tener igualmente cuatro distritos, solo que ahora, éste último, con cabecera en la comunidad de Carlos A. Madrazo.

El 15 de septiembre de 1995 se emitió el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, mismo que permitió ampliar de 13 a 15 el número de diputados que habrían de elegirse por el principio de mayoría relativa, circunstancia que, invariablemente, motivó la creación de dos distritos electorales adicionales a los ya existentes.

En el propio Código Electoral se dispuso, que antes del 10 de noviembre del año anterior al de la elección, el Consejo Estatal debía someter a la aprobación de la Legislatura, la propuesta de la división territorial del Estado en distritos electorales uninominales.

En cumplimiento a esa disposición, el Consejo Estatal Electoral propuso a la VII Legislatura, que uno de los nuevos distritos electorales se estableciera en el territorio del recién creado municipio de Solidaridad, teniendo como cabecera la ciudad de Playa del Carmen; en tanto que el otro, quedara comprendido en el territorio del Municipio de Othón P. Blanco, con cabecera en la ciudad de Chetumal, los argumentos de extensión geográfica que sustentaban la propuesta de distritación fueron avalados por la citada Legislatura, quien la aprobó en su totalidad. No se omite manifestar y como lo señalan los autores citados en estos antecedentes, el criterio geográfico sobre la mayor extensión territorial y dispersión

poblacional tuvo un peso de relevancia en esa determinación y no así la distribución y mayor concentración poblacional que presentaban algunos de los distritos, sobre todo del norte del Estado.

Por sexta ocasión, se establecía una nueva delimitación en el ámbito de la geografía electoral estatal, la cual como ya era tradición, en su confección se utilizaron las estrategias del momento a nivel nacional, que muchas veces no cubrían el requisito de proporcionalidad en la representación de la población y eran resultado de un trabajo de más corte político, que técnico y especializado.

Dicho mapa electoral de 1995, estuvo vigente hasta el 24 de julio de 2012, fecha en que se estableció la nueva demarcación electoral que hoy nos rige, primera en su tipo en la entidad, por cumplir con estricto apego a los criterios que fundamentan los procedimientos de delimitación cartográfica en materia electoral, por haberse utilizado sistemas y mecanismos electrónicos e innovadores en su desarrollo y por la participación de los partidos políticos, en todo los momentos de su elaboración.

4. La regulación distrital en el Estado.

No cabe la menor duda que los procesos y mecanismos implementados para la elaboración de las cartografías electorales, no son nada fáciles, y en su generalidad existen infinidad de factores internos y externos que influyen en su confección, tal y como lo aborda el Magistrado del hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Manuel González Oropeza en su estudio denominado “La Geografía Electoral a la Luz de la Justicia Constitucional” en donde sostiene que, los precedentes SUP-JRC-012/2000 y SUP-REC-021/2000 emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, son la base que da sustento a tales argumentos, en ellos por primera vez el máximo órgano Jurisdiccional en la materia, se establecen las definiciones, criterios y propósitos para la delimitación de la geografía electoral en nuestro país, donde se señala como redistribución aquella actividad que permite readecuar y actualizar las unidades geo-electorales, ante los efectos generados por la dinámica poblacional,

los constantes movimientos migratorios, así como por los cambios en la geografía económica. También en ellas se reconoce la gran complejidad de dichos procesos ya que para llegar a su confección, se debe enfrentar a diversos elementos de carácter subjetivo, intereses y necesidades que representan los principales actores involucrados en la definición de los criterios para su instrumentación, así como por la gran cantidad de variables que pueden incluirse en tal proceso.

En el primero de los citados precedentes, como lo hace ver el Magistrado González Oropeza, queda asentado que la delimitación de la geografía electoral y su modificación debe realizarse en actos fuera de proceso, ya que dicha labor no solo está excluida en la regulación de la etapa de preparación de la elección, sino que además implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, que requieren: estudios de carácter multidisciplinario, la existencia de una metodología, la planeación de un programa de actividades, la asistencia de personal especializado, infraestructura adecuada y la muy importante participación cercana de los partidos políticos como diseñadores y observadores del proceso, todo lo que requiere de tiempo para su realización, los cuales, sostienen, no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un procesos electoral, además que dicha distritación impactaría en la cartografía electoral y consecuentemente en su padrón de electores.

Estos principios, criterios y concepciones son adoptados por los legisladores del Estado de Quintana Roo en la reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, del 16 de julio de 2002. En esta los Diputados de la X Legislatura del Estado aprobaron las bases que dan vida al surgimiento de los nuevos órganos electorales locales, mismos que son dotados de plena autonomía y facultades de gestión en sus respectivos ámbitos competenciales. Siendo el Instituto Electoral de Quintana Roo en quien recae la labor de establecer la demarcación de los quince distritos electorales existentes.

La reforma al artículo 53 de la norma constitucional del Estado, sólo facultaba al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, a la realización de los trabajos de conformación de la nueva cartografía electoral, quedando en

manos del Pleno de la Legislatura su aprobación, hecho que originó que el artículo 53 y otros fueran impugnados en la Acción de Inconstitucionalidad 18/2002, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que al resolver ordenó en lo atinente a dicho precepto, su revocación y estableció la necesidad de dotar al órgano electoral de las más amplias facultades en la materia para la elaboración, definición y aprobación de la delimitación distrital.

A continuación podemos observar la evolución del citado precepto constitucional que luego de lo ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dota al Consejo General de las más amplias facultades para la conformación y aprobación de la delimitación electoral en el Estado.

Antes de reforma

“**ARTÍCULO 53.-** Para la elección de los quince diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, la autoridad competente hará la demarcación territorial correspondiente en distritos electorales.”

Con la reforma.

“**ARTÍCULO 53.-** Para la elección de los diputados según el principio de mayoría relativa, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo propondrá al Congreso del Estado la demarcación territorial correspondiente en distritos electorales, la cual deberá ser aprobada en el Pleno de la Legislatura por cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la misma.”

En términos de lo ordenado en la Acción de Inconstitucionalidad 18/2002y su Acumulada 19/2002:

“**ARTÍCULO 53.-** La ley de la materia fijará los criterios que tomará el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para establecer la demarcación, atendiendo la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.”

La Suprema Corte de Justicia, aseveró en dicha resolución, que los Institutos Electorales Estatales, como órganos especializados y profesionales, tienen a su cargo, de manera exclusiva y total, la organización de las elecciones y la potestad de definir la geografía electoral, de conformidad con los principios rectores que consagran los artículo 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal;

Sin lugar a duda, dichas reformas eran los primeros pasos que daba el Estado para dar plena legitimidad, certeza y objetividad a los actos democratizadores, mismos que se materializarían el 4 de marzo de 2004, cuando fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el decreto 105, que contenía la Ley Electoral de Quintana Roo, misma que hasta hoy se encuentra vigente y en la cual se plasmó el artículo 28, que establecía los criterios que debe tomar el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para determinar el ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, es decir, los criterios a que debe ceñirse en la elaboración de la distritación electoral que le exige el artículo 53 de la propia Constitución local.

Algunos partidos no estuvieron de acuerdo con el contenido de la citada Ley, por lo que promovieron acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de dicho decreto 105, en donde se aducía la inconstitucionalidad del contenido normativo propuesto en el artículo 28, en lo tocante a sus fracciones I y VI, ya que según los accionantes se violentaba lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo tocante a su fracción II, ya que desde su posición interpretativa, dichos partidos argumentaban, que la Constitución Política de México no daba cabida a la existencia de otros criterios diferentes al poblacional, para determinar las circunscripciones o distritos uninominales, por lo que resultaba inconstitucional que prevalezcan en la norma local electoral los criterios sobre condiciones geográficas y circunstancias socioeconómicas.

Asimismo se atacaba de inconstitucional el hecho de que en la fracción VI del artículo 28, en su parte *in fine*, se señalaba:

“Artículo 28. El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

I al V...

VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos. **En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal...**”

No se omite manifestar que sobre el primer aspecto controvertido mediante la acción de inconstitucionalidad, en lo tocante a la fracción I del artículo 28, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), desestimaron dicha inconstitucionalidad, ya que señalaban que esta fracción devenía de la modificación originalmente decretada en el artículo 53 de la Constitución local, que en su oportunidad no fue controvertida y por lo cual no podía ser impugnada en un acto posterior.

Sin embargo, independientemente del contenido literal del citado texto legal, el Consejo General del Instituto Electoral, en base a los precedentes que ha emitido el Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la materia y los criterios vertidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la obligatoriedad que tienen las autoridades de cumplir tales precedentes, privilegió en la confección de la nueva geografía electoral para Quintana Roo el criterio poblacional.

En lo que respecta a la fracción VI del artículo 28 de la Ley Electoral antes señalada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación(SCJN), determinó su invalidez en la porción normativa que aludía a que: **“En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal....”**; ya que la misma en esos términos se consideraba violatorio del artículo 116 Constitucional fracción II, puesto que vulneraba el criterio poblacional, al ser un precepto que otorgaba un peso decisivo al criterio territorial en la constitución de distritos.

Esto llevó a enarbolar la premisa durante el proceso de distritación en el Estado de que, “Un distrito no es igual a un municipio”, a manera de ilustrar a los diferentes actores políticos y sociedad civil quintanarroense que por cuestiones históricas se encontraba acostumbrada a que cada municipio al menos debía tener un distrito, en atención a que en la conformación del escenario distrital final había la posibilidad, como sucedió, de que el territorio de dos municipios compartieran un mismo distrito.

Una vez establecido el andamiaje legal por el que debía transitar el trabajo para delinear la nueva cartografía electoral, el Instituto Electoral de Quintana Roo, conjuntamente con los partidos políticos iniciaron una labor, que llevó para su consolidación y aprobación definitiva poco más de seis años, tiempo que aunque considerable, no escapa del recuerdo que en su transitar, el Consejo General de instituto comicial, se vio inmerso en situaciones que hicieron más complejo y tardío dicho proceso, entre los que encontramos, que en los anales de la historia local no existía un antecedente de hechos con tales dimensiones, en el periodo de su definición se suscitaron dos procesos electorales ordinarios (2008 y 2010) y uno extraordinario (2008-2009), el mandato legal y el criterio jurisdiccional que vino a interrumpir la actuación en la materia, asimismo la creación de los municipios de Tulum y Bacalar cambiaron la conformación cartográfica existente en la entidad, así como, el conflicto limítrofe con los Estados vecinos de Campeche y Yucatán y la actualización del Censo de Población y Vivienda de 2010, provocaron en el ya complejo proceso, una mayor dilación.

Si bien en el primer ejercicio distrital el Consejo General del Instituto Electoral local definieron oportunamente las bases legales y metodológicas para la ejecución de ese tipo de trabajos, habrá que reconocerse que estas no tuvieron gran trascendencia, debido a las circunstancias apuntadas en el párrafo inmediato anterior, y lo que partió el 9 de junio de 2005, al aprobarse la realización de los estudios técnicos para la determinación del ámbito territorial de cada uno de los quince distritos uninominales del Estado y la coordinación de acciones en coadyuvancia con el Instituto Federal Electoral, fue interrumpido por las acciones legales que algunos partidos políticos no conformes intentaron desde el 23 de julio de 2007, lo cual hecho abajo el camino avanzado, provocando que nunca se materializara de forma definitiva el primer escenario propuesto en los trabajos de distritación para llegar a dotar a la entidad de un nuevo mapa electoral.

Posteriormente, en el año 2007, hasta antes del proceso electoral ordinario de 2010, el trabajo de distritación bajo este nuevo esquema de legalidad, cayó en un proceso de judicialización, que lejos de abonar a su conclusión, lo enfrascó en

una lucha legal, que si bien sentó precedentes y abrió el camino a futuros trabajos de la misma naturaleza a nivel local y nacional, generó fricciones entre los integrantes del Consejo General y demás actores políticos intervinientes en dicho proceso.

Una vez culminado el proceso electoral ordinario de 2010, no habiendo impedimento legal para retomar las actividades en la materia y tomando en consideración la petición de los partidos del Trabajo, Convergencia y de la Revolución Democrática, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, el 11 de abril de 2011, emitió un acuerdo por medio del cual ordenó a la Dirección de Organización del propio Instituto, para que retomara los trabajos relativos a la delimitación del ámbito territorial que correspondería a cada uno de los quince distritos uninominales que conforman el Estado de Quintana Roo.

Como ya ha quedado asentado con antelación, del proceso inicial lo único que pudo rescatarse fue la experiencia adquirida, ya que uno de los principales insumos que permitía generar la cartografía electoral, había variado sustancialmente. Es decir, se contaba ya con el Censo de Población y Vivienda del 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), misma que vino a establecer un nuevo esquema que permitiría adecuar y actualizar urbanamente, a la vertiginosa realidad poblacional en Quintana Roo, la construcción del nuevo mapa electoral.

En los meses que restaron del 2011 y principios del 2012, el Consejo General del Instituto Electoral Local, aprobó los instrumentos necesarios para sentar las bases que concluirían en la elaboración de todas y cada una de las acciones de preparación, estudios técnicos, agenda de trabajo, diseños conceptuales, indicadores socioeconómicos, metodología para realizar los estudios técnicos, el modelo matemático a utilizar, criterios a utilizar en el trabajo técnico, así como las acciones procedimentales para que los partidos puedan hacer observaciones al escenario que se generara, hasta su aprobación.

No se omite señalar, que en este segundo proceso, la agenda de trabajo establecía plazos más breves, con fechas fatales, buscando así, que en el menor de los tiempo se ejecutaran los trabajos propuestos, a través de un Comité Técnico, conformado por especialistas en la materia, representados por el Maestro Guillermo Manuel Aranda Romero, persona con un amplio currículo profesional y experiencia práctica en trabajos similares en otras entidades federativas y en el propio Instituto Federal Electoral.

Si bien en este nuevo proceso de distritación hubo algunos contratiempos, todos y cada uno de ellos fueron plenamente justificados y atendieron a cuestiones de índole técnicos, pues aún cuando se tenía ya una experiencia previa, las bases de la nueva demarcación eran totalmente nuevas, al preverse un diseño metodológico que estableció etapas que llevarían a un escenario que cumpliera a cabalidad la exigencia mínima de desviación poblacional. El trabajo especializado de la Doctora Celia Palacios Morales, una gran conocedora en el tema, hizo que esta labor encontrara una justificación metodológica, en tanto que el encargado de elaborar y operar el sistema electrónico fue el Maestro Salvador Enrique Argüelles Centeno, matemático e investigador que durante todo el proceso y en la etapa que le correspondía desarrollar, siempre demostró su amplia capacidad intelectual. Cabe señalar que todos los miembros del Comité Técnico supieron imprimir profesionalismo a su labor en dichos trabajos desde su inicio y hasta su culminación.

Este proceso de distritación se desarrolló en tres etapas, la primera de las cuales a su vez, se dividió en cuatro pasos, primeramente se propuso la utilización del sistema de optimización con el que operó el modelo matemático, como segundo consistió en la definición y aprobación de los criterios aplicables al sistema de optimización, el tercero correspondió al traslado de datos censales a la cartografía electoral. Finalmente el cuarto y último paso consistió en la implementación del modelo matemático al sistema informático para la búsqueda de soluciones que cumplieran con los criterios aprobados.

En la siguiente tabla se observa los datos aportados por el Censo de Población y Vivienda 2010 que elaboró el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como las tablas comparativas y valores poblacionales propuestos por el Comité Técnico al Consejo General para que éste, las valore y aprueba para su utilización en la confección del nuevo mapa electoral del Estado de Quintana Roo.

DATOS DEL CENSO DEFINITIVO UTILIZADO EN LA DISTRITACIÓN

ENTIDAD Y MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL
COZUMEL	79,535
FELIPE CARRILLO PUERTO	75,026
ISLA MUJERES	16,203
OTHON P BLANCO	244,553
BENITO JUÁREZ	661,176
JOSÉ MARÍA MORELOS	36,179
LAZARO CÁRDENAS	25,333
SOLIDARIDAD	159,310
TULUM	28,263
TOTAL QUINTANA ROO	1,325,578

Fuente: Dirección de Organización y Estadística del Instituto Electoral de Quintana Roo.

En la tabla de arriba se observa el número de personas que habita cada uno de los Municipios que conforman el Estado, en base al Censo Poblacional 2010, no se omite señalar que en ella no aparece Bacalar, porque en la fecha de elaboración del Censo, no había adquirido su autonomía municipal, pero que quedan comprendidos entre la población del Municipio de Othón P. Blanco.

En la tabla que se presenta de inmediato al siguiente párrafo, se observa el comparativo elaborado por el Comité Técnico de distritación, para verificar los incrementos de población y sustentar la necesidad de basarse en el último Censo de 2010.

COMPARATIVO POBLACIONAL				
MUNICIPIO	CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2005	CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2010	INCREMENTO DE POBLACIÓN	% DE INCREMENTO RESPECTO DE 2005
COZUMEL	73,193	79,535	6,342	8.66%
FELIPE CARRILLO PUERTO	65,373	75,026	9,653	14.77%
ISLA MUJERES	13,315	16,203	2,888	21.69%
OTHON P BLANCO	219,763	244,553	24,790	11.28%
BENITO JUÁREZ	572,973	661,176	88,203	15.39%
JOSÉ MARÍA MORELOS	32,746	36,179	3,433	10.48%
LAZARO CÁRDENAS	22,434	25,333	2,899	12.92%
SOLIDARIDAD	135,512	159,310	23,798	17.56%
TULUM		28,263	28,263	
	1,135,309	1,325,578	190,269	16.76%

Fuente: Dirección de Organización y Estadística del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Otro dato importante utilizado como insumo en el proceso de distritación fue la fórmula para obtener la media poblacional, misma que fuera elaborada por el Comité Técnico para tales efectos.

DENSIDAD POBLACIONAL POR DISTRITO

Población Total Censo Población 2010/15 distritos electorales uninominales

$$1,325,578/15 = 88,372$$

88,372 Media Poblacional Distrital.

Fuente: Dirección de Organización y Estadística del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Una vez agotados los cuatro pasos de la primera etapa, el Consejo General del Instituto Electoral dio inicio a la segunda etapa, en la cual se evaluó el primer

escenario de la primera etapa, y se estableció observaciones que no pudieron ser subsanadas por el sistema, como las condiciones geográficas o socioeconómicas.

En la tercera etapa y última, se dio la revisión de los productos cartográficos y aprobación definitiva, para su posterior envío a su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

El 24 de julio del año 2012, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, aprobó en definitiva la nueva demarcación territorial que corresponde a cada uno de los 15 distritos electorales uninominales que conforman la geografía electoral de Quintana Roo vigente a la presente fecha.

Ese día, todos los intervinientes, con gran ánimo y júbilo, después de un largo trayecto, con la total aceptación de los partidos políticos y la propia sociedad civil en el Estado, no dejamos de expresar nuestra alegría, se había logrado culminar una labor que muchos años atrás había iniciado.

La nueva conformación distrital, no solo contaba con la aceptación social, era la primera de su tipo en el Estado, que permitía una verdadera proporcionalidad en la representación de los votantes, con distritos lo más cercanos a un polígono regular, que cumplían con principios de continuidad, compacidad, con desviaciones mínimas sobre la media y dentro de los rangos previamente acordados.

Pero como en todo, como dice el dicho, “esto no se acaba, hasta que se acaba”, el gusto duró corto tiempo, sin previo aviso y con sendas demandas, de unos ciudadanos campechanos, interpusieron Juicios de amparo en contra del acuerdo de distritación de fecha 24 de julio de 2012, por lo que el Juez de Distrito con residencia en esa Ciudad de Campeche, requirió e inicio tramite a los citados medios de defensa Constitucional, ya que se argumentaba una violación a sus derechos, ya que se les había incluido arbitraria e individualmente en la demarcación distrital de Quintana Roo, cuando ellos se reconocían como campechanos.

Al final, luego de un gran desgaste, que incluyó rendición de infinidad de informes y promoción de diversos medios de defensa e impugnaciones, éste negó los amparos por no ser la autoridad competente para conocer de tales asuntos. No obstante, no conformes los demandantes, intentaron nuevamente sus acciones pero ahora ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de diversos juicios para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, toda vez que a decir de ellos el acuerdo de fecha 24 de julio de 2012 que emitiera el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, que definía la cartografía electoral de Quintana Roo, había incluido a sus comunidades, que según ellos pertenecían al municipio de Hopelchen, Campeche y no a la geografía quintanarroense, lo cual violaba en su perjuicio sus derechos fundamentales de corte político electorales.

Una vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conoció de dichos asuntos, concordante a los criterios establecidos en sus precedentes, acumuló el sinnúmero de expedientes, resolviendo a favor de los demandantes y ordena modificar el Acuerdo de fecha 24 de julio de 2012 para eliminar a las comunidades en disputa, mismas que se encuentran en la zona limítrofe en conflicto.

Según la Sala Superior, se debían dejar a salvo los derechos de los ciudadanos campechanos habitantes de las comunidades en disputa territorial entre Campeche y Quintana Roo, ya que dicho conflicto limítrofe aún no se había resuelto. Claro, en ese momento el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no contaba con que también existían personas en dichas comunidades que se reconocían como quintanarroenses, que por ello, contaban con credencial para votar expedida por el Registro Federal de Electores del extinto Instituto Federal Electoral en la circunscripción de Quintana Roo.

Al darse a conocer la resolución de la Sala Superior, dentro del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, se presentaron diversas posiciones para atender lo ordenado, puesto que luego del trabajo detallado, donde un equipo técnico jurídico intervino en todo momento, la orden de suprimir comunidades no

se veía como una acción realizable sin trascendencia, pues lo instruido, no señalaba la manera de generar tal supresión, más aún si los productos cartográficos definidos en el escenario aprobado se habían hecho en proporción a la población y al ámbito territorial reconocido constitucionalmente como territorio de Quintana Roo.

Para agravar un poco más el problema, al enterarse de tal situación, los ciudadanos de esas mismas comunidades que se consideraban quintanarroense y que contaban con credencial de elector para votar en los comicios de Quintana Roo, presentaron sus propias demandas de juicios de protección de derechos políticos electorales del ciudadano, por sentirse afectados al no ser incluidos en la distritación del Estado de Quintana Roo.

La resolución de dichos juicios de protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, culminaron con una verdadera aclaración de sentencia, que permitió al Consejo General de inmediato tomar las medida pertinentes para evitar vulnerar los derechos de cualquier ciudadano que habitara en el territorio en disputa entre Campeche y Quintana Roo.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispuso resolutoriamente que toda persona que tuviera credencial de elector de Quintana Roo, sin importar donde tuviera ubicado su domicilio, tiene el derecho a votar en las elecciones de Quintana Roo, por lo que la autoridad electoral debería tomar las medidas pertinentes para garantizar el ejercicio al voto de esas personas.

Es de señalarse que dicha resolución dio el cauce legal para que la labor del Instituto Electoral de Quintana Roo continuara y que el mapa electoral aprobado pueda ser utilizado en el proceso electoral ordinario local 2013 que se avecinaba.

5. Comentarios finales sobre la distritación.

En Quintana Roo, al igual que en el ámbito federal, la determinación territorial de distritos electorales se trazaba manualmente, los principales actores

responsables se sentaban frente a un conjunto de mapas impresos y agregaban o quitaban áreas a los distritos en base a criterios geográficos y socioeconómicos arbitrarios, calculaban la población resultante sin seguir un procedimiento organizado, ello dejó de ser un proceso cotidiano. Hoy, al uso de los criterios metodológicos, de la tecnología, de los valores democráticos de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, permitieron que el día 24 de julio de 2012 fuera aprobado con éxito el nuevo el mapa electoral, en este sentido, los quintanarroenses cuentan ya con una mejor distribución electoral, en el cual pueden considerar el valor de su voto idéntico en el Estado de Quintana Roo de los demás electores de la entidad, independientemente del lugar en que habiten.

Lo anterior, cumple con lo que ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre que uno de los propósitos de la distribución territorial de los electores, es el referido a la necesidad de que el valor del voto de cada ciudadano sea idéntico; que los problemas técnicos que se plantean en los lugares de gran población y territorio con motivo de la organización de las elecciones, obliga a buscar mecanismos de distribución con el propósito de vincular una parte de la población ciudadana asentada en una porción del territorio con un cierto número de representantes a elegir, es decir, que cada voto emitido tenga el mismo valor, lo que constituye una forma de concretar el principio democrático de la igualdad del voto, y que la distribución de los distritos electorales uninominales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

El recorrido para la conformación de la cartografía electoral del estado de Quintana Roo fue muy complejo, desde su inicio y hasta su consolidación presentó diversas dificultades, que en las más de las veces entorpecieron y dilataron su culminación. La intervención de especialistas en la materia fue un factor común, que permitió oxigenar el proceso y darle un mejor cauce. La propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha coincidido en asentar criterios sobre que los procesos de distritación son altamente complejos, donde se

requiere para su culminación de la utilización de instrumentos técnicos y metodológicos, de personal altamente calificado, bajo la supervisión y la participación activa de los diferentes autoridades electorales y actores políticos, que permita rendir cuentas a la propia ciudadanía.

Lo que no se puede dejar de reconocer, es que el proceso de distritación que llevó finalmente a la conformación del mapa electoral local 2012, aunque largo, ha sido de gran provecho para todos los quintanarroenses y de un valioso significado para todos los que en él intervinieron.

Una vez definido el nuevo mapa electoral, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, enfiló sus baterías para organizar y preparar el proceso electoral ordinario 2013, el cual utilizaría la nueva conformación geoelectoral. Si bien la organización del proceso electoral con la nueva demarcación electoral significó un gran reto, habrá que reconocer que los trabajos de capacitación, integración de consejos distritales y municipal, así como toda labor encargada a cada Consejo Distrital, se realizó con mayor prontitud y gran eficacia. La nueva conformación, permitió mayor agilidad y atención en la organización y capacitación de los funcionarios de casillas y demás personal que intervinieron en el proceso electoral.

La interacción de las autoridades electorales con la problemática de cada zona durante el proceso de distritación, permitió que en el proceso electoral 2013 se atendieran y localizaran adecuadamente los problemas en cada uno de los distritos. No escapa de la memoria la estrategia implementada para convocar a los quintanarroenses a salir a votar en la zona limítrofe con Campeche, o las acciones para atender a la zona maya, municipios rurales, islas o zonas conurbadas a las principales ciudades.

Las estrategias de atención y planeación operativa se llevaron con mayor certeza, los Consejeros, representantes de partidos, así como personal directivo y operativo del Instituto Electoral local, contaban con las herramientas y conocimientos necesarios para ello.

Hoy, con la reforma política de recién aprobación en el Congreso de la Unión, de manera exclusiva se ha otorgado esta labor de distritación al nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), mismo que llevará el diseño, ejecución y aprobación de estos trabajos, desde luego, no cabe duda, que dicha organismo generará tal labor en su oportunidad con todos y cada uno de los principios democráticos necesarios, no obstante, se espera que en la norma reglamentaria se permita a los órganos electorales locales su intervención o el desarrollo de algunas actividades, que permitan que los funcionarios electorales de los órganos autónomos estatales interactúen, opinen y valoren las diferentes necesidades en la confección de los distritos electorales.

La experiencia adquirida, permitirá, no sólo valorar la complejidad de las acciones que delimitan los perímetros de la geografía electoral de nuestro Estado, sino que también, se requiere que los actores en tales eventos, sean personas que conozcan el entorno social, ya que aún con los avances tecnológicos y metodologías a utilizar, en dicho trabajo es necesario combinar conocimientos y experiencia, que permitan evitar que se generen mapas que agredan zonas rurales, indígenas, urbanas densamente pobladas o donde existen añejos problemas de límites territoriales, los cuales no pueden detectarse a la simple vista o sin estudios de mayor profundidad.

Con base a la nueva conformación distrital del Estado de Quintana Roo del 2012, se detectan nuevos fenómenos que afectan el libre ejercicio de los derechos políticos de los quintanarroenses que para su solución habrá de reorientar la normatividad vigente en la materia, para ajustar dicho marco legal a las actuales exigencias. Algunos de los problemas o fenómenos se pueden situar desde una rama puramente procedimental u organizacional y otros desde la perspectiva de un adecuado ejercicio de los propios derechos políticos. En la rama procedimental u organizacional, la nueva conformación establece entre otras una mayor precisión y confiabilidad de las estrategias a desarrollar, normas claras y principios operativos eficientes, ahora bien, dentro del ámbito de los derechos políticos, el cual nos interesa exponer con mayor detenimiento, por ser la materia de estudio y

la que afecta la adecuada aplicación de los principios democráticos en relación con la representatividad.

Dicho fenómeno se refiere a la carencia de representatividad de los diputados de mayoría relativa, quienes por no contar con una exigencia de arraigo en el distrito a representar y bajo una conjunción de varios límites municipales en un sólo distrito, no se origina, se acentúa tal problemática que antes se solventaba por el principio de que un distrito, era un Municipio. Según el artículo 52 de la Constitución local, la Legislatura del Estado de Quintana Roo se integra con quince diputados electos en igual número de distritos según el principio de votación de mayoría relativa, mientras que el artículo 55 de la misma norma constitucional, solo cuenta con dos fracciones, y en ninguna de ellas se manifiesta la necesidad de tener al menos un tiempo mínimo de residencia en el distrito que representará en la legislatura éste, como se ha señalado anteriormente.

Ello, estimo provoca que los ciudadanos de los quince distritos electorales se sientan faltos de una debida representatividad, pues si bien se ha ganado la proporcionalidad del voto en cada uno de los distritos, en los términos, de un ciudadano un voto, es necesario que exista también una verdadera representatividad en las legislaturas de los estados, que exija una residencia mínima efectiva a los diputados en el territorio distrital que representen, que permita que éstos al menos conozcan las necesidades del sector que representan. En el ámbito federal, como ya se ha asentado anteriormente, para las elecciones de diputados se exige tener una residencia efectiva de más de seis meses en el estado, como se establece en la fracción III del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien con la distritación del 2012, se avanzó significativamente en el proceso democratizador del Estado, hoy más que nada se requiere hacer un análisis detallado en la norma constitucional y las leyes reglamentarias que permita avanzar hacia una mayor representatividad de los ciudadanos.

La reforma política traerá cambios circunstanciales, esperemos que el fortalecimiento de los órganos electorales locales continúe, que el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) retome las experiencias exitosas de los Estados en las materias que se le han transferido y que por ley atendían, para que no existan retrocesos en su implementación.

CAPÍTULO CUATRO HACIA UNA MAYOR REPRESENTATIVIDAD EN EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Como ha quedado asentado en los capítulos precedentes de este reporte de investigación, uno de los derechos políticos de los ciudadanos en México, es estar debidamente representado, es decir que los legisladores ejerzan mayor representatividad sobre sus electores, en razón de que la población cuente con verdadera voz a través de su representantes, por lo que dicho representante debe conocer la problemática social que viven sus electores.

En nuestro país esta disposición a nivel federal se encuentra protegida y debidamente establecida en el artículo 55 fracción III, como he referido antes, ya que el principio de la debida representación está garantizada en nuestra Constitución Federal, en tanto que a nivel de entidades federativas, ya algunas Constituciones lo establecen, aunque en su gran mayoría como resulta el caso del Estado de Quintana Roo, no prevén como un requisito la residencia en el distrito o al menos en el municipio de su adscripción distrital.

En el caso de Quintana Roo, como ha quedado asentado, durante mucho tiempo y hasta antes de la distritación electoral, no existía una necesidad real de representatividad por parte de los diputados de mayoría, puesto que al menos, cada municipio contaba con un representante en el Congreso del Estado, lo cual permitía de manera real, aunque no formal, una representación regional en dicho órgano legislativo. No obstante lo anterior, al establecerse la distritación del 24 de julio de 2012, la conformación de la geográfica distrital cambió diametralmente, al establecer la regla de que un municipio no es igual a un distrito, e inclusive, se

generó el criterio de que un distrito pudiera estar conformado por el territorio de dos municipios completos o más, con lo cual la composición del Congreso del Estado, desde el punto de vista de representatividad, ya no era acorde a las necesidades geográficas en materia electoral, pues habrían sectores territoriales y por ende sociales que pudieran inevitablemente estar quedando sin una debida representación en dicho poder legislativo.

Como ya se hizo ver en el capítulo segundo, diez entidades federativas de treinta y un estados, ya regulan dicha situación en su norma constitucional y disponen una adecuada representatividad por parte de su legislatura local.

A nivel doctrinal, diversos autores también han sustentado la necesidad de que la representatividad debe ejercerse adecuadamente, los derechos políticos son fundamentales y deben garantizarse plenamente, para ello James Mill, señala que todo sistema político que priva al individuo de una voz potencial en su propio destino, socava las bases de la dignidad humana, pone en peligro la justicia social y niega a los hombres las circunstancias mejores para disfrutar de el mayor número de consecuencias beneficiosas que deriven de sus actividades. (Held, 2006)

Para David Held, al referirse sobre la participación activa que deben tener la sociedad sobre su comunidad, señala que la dignidad humana se verá amenazada por el poder absoluto porque, sin la oportunidad de participar en la regulación de los asuntos que le interesan a uno, es difícil descubrir las propias necesidades y deseos, llegar a juicios probados y contrastados y desarrollar las excelencias mentales de tipo intelectual, práctico y moral. La participación activa para determinar las condiciones de la propia existencia es el mecanismo fundamental para el cultivo de la razón humana y para el desarrollo de la moral. Se violaría la justicia social, porque las personas son mejores defensoras de sus propios derechos e intereses de lo que cualquier representante no elegido pueda nunca llegar a ser. La mejor salvaguardia contra la desatención de los derechos de un individuo es que pueda participar de forma rutinaria en su articulación. Finalmente

cuando los Individuos están comprometidos en la resolución de los problemas que les afectan o que afectan a la colectividad en su conjunto, se desatan energías que aumentan las posibilidades de crear soluciones imaginativas y estrategias exitosas. En resumen, la participación en la vida social y pública reduce la pasividad y aumenta la prosperidad general en proporción a la cantidad y variedad de las energías personales juntadas para promoverla. (Held, 2006)

Como lo cita Fix Zamudio y Salvador Valencia, cuando mencionan a André Hauriou y Jean Gicquel, quienes abogan por la sociedad plural del estado democrático, donde los siguen Spinoza, Locke, Montesquieu y Voltaire, quienes se posicionan en contra de una sociedad unánime. Y en base a lo señalado por Norberto Bobbio, el cual dice que la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad; se parte de la hipótesis de que los individuos al ponerse de acuerdo crean la sociedad política, sin cuerpos intermedios. (Héctor Fix-Zamudio, Salvador Valencia Carmona, 2005)

Claro, habrá que entender la concepción de dichos autores, el pacto social parte de una postura individualista y que aun cuando el interés puede ser general, siempre buscará la satisfacción individual, ello da más firmeza a la convicción de que los representantes, diverso a lo que sostienen algunos autores de ideas liberalistas, representan a un grupo específico de población, es decir a los que los eligieron, y serán sus intereses que lleven a la tribuna. Por ello considero que es necesario de que al menos los diputados electos por mayoría relativa, cuenten con el conocimiento de su comunidad o población que los eligió.

José Woldenberg, Salazar y Becerra, al citar a Reyes Heróles, señalan que éste estableció una propuesta de fórmula legislativa que ensancharía en México de 1977, la posibilidad de una mayor representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación. *“Llegamos, dijo, con un objeto claro: lograr una mejor representación política de las minorías y*

hacer que la representación abarque cabalmente al país en su diversidad...” (José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, 2011)

Con dicho postulado, se sustenta la necesidad de que nuestro sistema político legislativo se integre desde una postura mixta, es decir conformada por integrantes electos por el principio de mayoría relativa y otra formada por legisladores electos por el principio de representación proporcional, pero ambos con la firme intención de la representatividad, unos a grupos mayoritarios y otros a los minoritarios.

Carlos Vilalta Perdomo, al señalar su criterio de “comunidad de interés” refuerza el cumplimiento estricto del principio de representatividad ciudadana. Para él, es viable hacer una distinción de distritos electorales metropolitanos y no metropolitanos (urbanos y rurales), ya que es una forma neutral y efectiva de obtener la representatividad de todos y de los diversos intereses. Las necesidades e intereses de la población dependen del ambiente, urbano o rural en que se desenvuelven, y suelen reflejarse en sus tendencias políticas y electorales. La diferenciación entre lo metropolitano y lo no metropolitano de un sentido de comunidades diversas con intereses también diferentes. (Perdomo, 2002)

Al igual, el mismo autor señala que la mejor solución social en los procesos distritales no es buscar únicamente la igualdad matemática al momento de delimitar distritos, pues cuando más justa es la democracia mayor atención presta a las diferencias de la población, y más se preocupa por identificar grupos de interés para representarlos efectivamente. (Perdomo, 2002)

Dicho autor, deja entrever lo esencial que es el principio de representatividad, el cual traspasa más allá de la búsqueda de un equilibrio numérico en proceso distrital, ya que fija a su atención en las llamadas comunidades de interés, mismas que si no son debidamente representadas, pudiera estarse vulnerando los principios esenciales de la democracia representativa que exige nuestra norma fundamental.

Sobre el mismo tema, Liliana López Levi sostiene que casi todos los países que tienen un criterio formal de redistribución, requieren que los distritos sean lo más iguales en población como sea posible. Muchos países específicamente toleran niveles o límites de desviación de población a partir de la cuota electoral. Ésta es simplemente la población del territorio que será configurado como distrito dividido por el número de asientos legislativos o distritos asignados para ese territorio. (Leví, 2000)

Aunque la representación de los electores ha tenido prioridad sobre la representación de las comunidades en el Siglo XX, como se ha demostrado por el número de países que requieren que los distritos sean lo más iguales en población como sea posible, la propia autora refiere que las áreas administrativas físicamente definidas, comunidades naturales, y comunidades de interés geográficamente concentradas de manera continua, pasa a jugar un rol preponderantemente en el proceso de configuración distrital. En el hecho, una función primaria de los distritos uninominales es proveer la representación para comunidades geográficamente definidas. (Leví, 2000)

El equilibrio en la representación de unidades políticas, es un criterio a que se refiere la autora antes citada, ella sostiene que éste describe realmente los espacios político-administrativos y no a los individuos, en particular a los estados y municipios. Con ello se busca que las unidades de gestión política queden representadas y no anuladas, como podría suceder se junta un municipio rural con un espacio urbano que lo opaca. (Leví, 2000)

Al igual que Perdomo, Leví propone que al establecer procesos de distritación se dé prioridad a la identidad de cada pueblo, para evitar que en su conformación existan sesgos sociales y de identidad al momento de su representación, esta autora pretende conducir a la distritación, en un proceso que no sólo garantice la representación proporcional de un grupo, sino que permita

identificar dicha representación con el grupo social. Lo anterior nos lleva a entender que dichos autores, buscan que desde el proceso de distritación se generen las bases de la representatividad de los diferentes grupos sociales o comunidades de interés, es decir que grupos indígenas, rurales o de otra naturaleza estén debidamente representados.

No obstante y aun cuando los procesos distritales contengan las previsiones que bien señala Perdomo y Leví, en sus trabajos de investigación, tal y como se ajustó el proceso distrital en Quintana Roo, es dable reconocer que si el marco normativo en la materia no amplía ésta garantía de representatividad, aun cuando los procesos distritales hayan sido exhaustivos y cuidadosos al establecer los distritos e identificar esos grupos de interés, no habrá posibilidad de que exista una representatividad real, pues imagino a un grupo rural, eligiendo a un candidato que proviene de una zona urbana o a un no indígena representando la zona maya de nuestra entidad.

Lo cual, cuando se confeccionó la cartografía electoral, se cuidó que la contigüidad, compacidad e identidad, atuvieren debidamente garantizadas, no obstante si la norma constitucional local continua no exigiendo la residencia efectiva en el distrito al que va ser electo el candidato a diputado de mayoría relativa, esa garantía no será real en todo momento.

Para corroborar lo anterior, como lo señalé al final del capítulo dos de este trabajo de investigación, de una revisión a los datos que comprueban el cumplimiento de los requisitos elegibilidad que presentaron 204 candidatos a participar a la candidaturas de diputados de mayoría relativa en las pasadas elecciones 2013 en el Estado de Quintana Roo, con un fin totalmente estadístico y sin vulnerar ningún dato personal de los candidatos.

Como se puede apreciar en la tabla que a continuación se anexa, de los 204 expedientes de candidatos revisados, resultaron que 71 no cuentan con residencia en el distrito por el cual participaron y 22 no cuentan con residencia en el

municipio que contiene el distrito electoral por el cual participaron como candidatos, lo cual se puede verificar a continuación.

CANDIDATOS A DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2013 DE QUINTANA ROO.		
TOTAL DE CANDIDATOS	DIPUTADOS REGISTRADOS PARA PARTICIPAR EN UN DISTRITO DISTINTO AL DE SU RESIDENCIA.	DIPUTADOS REGISTRADOS PARA PARTICIPAR EN UN DISTRITO QUE SE ENCUENTRA FUERA DEL MUNICIPIO DE SU RESIDENCIA.
204	71	22
Nota: Los datos corresponden a las formulas registradas de candidatos de todos los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes contendientes en la elección local 2013 en el estado de Quintana Roo. Fuente: Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo.		

Si bien la investigación de los expedientes fueron generales y sobre los candidatos inscritos, que cumplieron con los requisitos de elegibilidad requeridos en ley, de las quince formulas electas como ganadoras, entre propietarios y suplentes, once no pertenecen al distrito por el cual fueron electos y uno ni siquiera pertenece al municipio o alguno de los municipios que integran el distrito electoral por el cual fue electo, mismos datos que se reflejan en la tabla que a continuación se ofrece.

DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2013 DE QUINTANA ROO ESTADOS		
TOTAL DE DIPUTADOS	DIPUTADOS REGISTRADOS PARA PARTICIPAR EN UN DISTRITO DISTINTO AL DE SU RESIDENCIA.	DIPUTADOS REGISTRADOS PARA PARTICIPAR EN UN DISTRITO QUE SE ENCUENTRA FUERA DEL MUNICIPIO DE SU RESIDENCIA.
30	11	1
Nota: Los datos corresponden a las formulas registradas de los candidatos electos en la elección local 2013 en el estado de Quintana Roo. Fuente: Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo.		

Los datos vertidos, llevan a señalar que existe una porción de población que no está adecuadamente representada, pues las personas electas no cuentan con el arraigo necesario y en tal razón, muy probablemente desconocen las

necesidades por no tener una residencia mínima en la localidad a la que supuestamente representan. Al respecto, Leonel Castillo González, en su obra reflexiones temáticas sobre el derecho electoral, señala que una razón decisiva para que se exija la residencia, consiste en evitar que personas carentes de arraigo en un lugar, por hacer su vida en un distinto, sean representantes de una localidad a la que desconocen realmente y donde son desconocidos. (Castillo González, 2006)

En ese mismo tenor la Licenciada Silvia Gómez Hidalgo, en su artículo científico "Requisitos de elegibilidad y economía procedimental en la etapa de registro de candidaturas", al establecer su análisis sobre los requisitos de elegibilidad y economía procedimental en la etapa de registro de candidaturas, sostiene que, el requisito de residencia efectiva en los cargos de elección, tiende a asegurar que los ciudadanos que pretendan ocupar los referidos cargos tengan un mayor conocimiento y compromiso con su entorno geográfico y social, los que son necesarios para el mejor desempeño de las funciones propias de su encargo. Lo cual refuerza la necesidad de que los diputados de mayoría cuenten con una residencia mínima dentro del distrito a representar.

Como se ha señalado con anterioridad, el maestro Felipe Tena Ramírez, señala que para ser Diputado en México, se requiere en el artículo 55 fracción III de la Constitución federal, ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Aclarando que aunque algunos autores ven como innecesario dicho requisito constitucional, pues los diputados y senadores no representan los intereses particulares de cada región, ni en las cámaras federales se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales. (Ramírez, 1994)

Tena Ramírez, considera que, aunque no con el carácter estrictamente de locales, puedan ventilarse en las Cámaras cuestiones que atañen directamente a regiones determinadas del país; querellas de límites, problemas relativos a la constitucionalidad de los Poderes de un estado, es por ello que considera la

conveniencia de que los representantes elegidos por la región afectada estuvieran especialmente preparados, por su nacimiento o por su vecindad en el Estado. (Ramírez, 1994)

Pero la razón mayor para considerar que los diputados de mayoría relativa deben tener residencia en el Estado, según el mismo autor, es para que los electores puedan conocer a su candidato. Aunque el diputado o senador represente a todo el país, la elección de cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distritos electorales o por estados. Lo menos que puede pedirse es que la población del Estado esté en posibilidad de conocer a la persona que va a designar como representante de la nación. (Ramírez, 1994)

Lo anterior extrapolado al ámbito estatal, puede dar la certeza que buscamos para reforzar la necesidad de establecer este requisito, que aunque pareciera mínimo hace una gran diferencia en la representatividad que se requiere hacia dentro del congreso local, al momento de tomar las decisiones y demás disposiciones que requiere atender el representante con motivo de su encargo, pues no sólo debe conocer su entorno social, sino que también la población que lo elegirá debiera conocerlo.

Para reforzar que existe un desapego normativo a la realidad social y una necesidad de regular dicho supuesto en el Estado, es importante hacer notar que ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, durante el proceso de elección 2013, se interpusieron y siguieron cinco juicios de nulidad sobre este mismo tema, los cuales aún cuando al momento de resolverse como infundados, habrá que entender que estas resoluciones toman su sustento en el marco legal constitucional local vigente, el cual hasta la fecha no establece dicho requisito como obligatorio.

De igual manera el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha resuelto diversos juicios de la misma índole y ha coincidido, con los términos hechos valer por el órgano jurisdiccional local. Con el afán de poder encontrar un

análisis adecuado de dichas resoluciones y establecer una mayor validez a la hipótesis asentada, a continuación se presenta una breve y sucinta transcripción de los citados juicios, no omito manifestar que cada uno, nos llevará a entender que el asunto no es aislado y que puede relacionarse directamente con el nuevo esquema distrital.

A continuación se presenta un extracto de las consideraciones que dieron sustento a la resolución del Tribunal Electoral de Quintana Roo en el juicio de nulidad marcado con el número JUN/001/2013, siendo el magistrado ponente el Licenciado José Carlos Cortés Mugártegui, y que a la letra dice:

JUN/001/2013

"VISTOS: para resolver los autos del juicio de nulidad identificado al rubro, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante ante el Consejo Distrital XIII, ciudadano Iceberg Nahúm Patiño Arbea, en contra de los resultados consignados en el Acta de Cómputo de la Elección de Diputados de Mayoría Relativa en el Distrito Uninominal XIII, del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como por la Declaración de Validez y de la Constancia de Mayoría emitida en Sesión Permanente del referido Consejo Distrital, celebrada el día diez de julio de dos mil trece;

A) CAUSAL DE INELEGIBILIDAD.

En relación con el primer agravio, alega que las candidatas electas por el Distrito Uninominal XIII, resultan inelegibles, por lo que, se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 85 fracción I de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mismo que textualmente refiere lo siguiente: "La elección de diputados de mayoría relativa, será nula cuando: I. Los integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría, no reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Particular y no satisfagan los requisitos señalados en la Ley Electoral. En este caso, la nulidad afectará a la elección, únicamente por lo que hace a los candidatos que resultaren inelegibles".

Aducen como causa de pedir, el hecho de que las ciudadanas Susana Hurtado Vallejo y Delia Alvarado, candidatas electas a Diputadas por el Principio de Mayoría Relativa, propietaria y suplente respectivamente, por el Distrito Uninominal XIII en el estado de Quintana Roo, no se encuentran registradas en el padrón electoral en el distrito por el cual compitieron, en razón de lo siguiente:

Por cuanto a la ciudadana Susana Hurtado Vallejo, manifiestan que aparece inscrita en el listado nominal correspondiente a la sección 146, casilla contigua 3, en el número 124, y en el caso de la ciudadana Delia Alvarado, en la sección 125 básica, en el número 31; en ambos casos de acuerdo a la nueva demarcación territorial aprobada por el Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante Acuerdo identificado con la clave IEQROO/CG/A-017-12, no pertenecen al Distrito por el cual fueron electas.

Para un mejor análisis del caso concreto, es de referir **que la elegibilidad se traduce en el surtimiento de determinados requisitos inherentes a la persona, no solamente para que alguien pueda ser candidato a ocupar el puesto de elección popular, sino que incluso son indispensables para el ejercicio mismo del cargo.**

Más aún, podemos decir que **los requisitos de elegibilidad son atributos que deben reunir los candidatos** para poder ocupar un cargo de elección popular.

De manera que, para acceder al mismo, se exigen atributos o cualidades inherentes al ciudadano que pretenda ocupar el señalado cargo. Los atributos son en ocasiones de carácter positivo (por ejemplo, contar con determinada edad, residir en un lugar determinado por cierto tiempo) y otras veces son de carácter negativo (por ejemplo, no ser ministro de un culto religioso, no desempeñar determinado empleo o cargo, etcétera).

Ahora bien, utilizando el método de interpretación conocido como "a contrario sensu", se advierte que la inelegibilidad, es la condición que guarda una persona respecto de un cargo de elección cuando no satisface los requisitos establecidos por la norma jurídica para ocuparlo, o tiene alguno o algunos de los impedimentos previstos en la misma, para tal efecto.

Sentado lo anterior, es pertinente señalar que el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece dos requisitos para ser diputado de la Legislatura, siendo los que a continuación se transcriben:

- I.- Ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con 6 años de residencia en el Estado, y
- II.- Tener 18 años cumplidos el día de la elección.

Asimismo, el artículo 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo, dispone que los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular, deberán satisfacer, además de los requisitos señalados por la Constitución Particular, los siguientes:

- I.- Estar inscritos en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva.
- II.- Ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político o coalición que lo postule o cumplir con los requisitos exigidos por el presente ordenamiento tratándose de candidaturas independientes.

De los dispositivos anteriormente citados, se advierte que, se establecen diversos requisitos a que deben sujetarse los ciudadanos que aspiren a ser designados candidatos a Diputados, entre otros, ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos político electorales y con residencia de seis años en el estado, así como también estar inscritos en el padrón

electoral correspondiente; sin que en ningún caso expresamente se determine o especifique que los mismos deben pertenecer a la misma sección electoral correspondiente al distrito uninominal por el que pretendan contender.

Es decir, lo que legalmente se requiere es estar inscrito en el padrón electoral correspondiente, sin que tal exigencia implique que deba ser en el Distrito por el que contendieron y resultaron electos en la jornada electoral, por tanto, la interpretación realizada por el impetrante de lo establecido en dicho numeral resulta erróneo e inexacto.

De tal suerte, que se reúne tal requisito, siempre y cuando los candidatos a Diputados estén inscritos en el padrón electoral estatal, como en el caso acontece, ya que el propio partido impugnante refiere que las ciudadanas Susana Hurtado Vallejo y Delia Alvarado, pertenecen a la sección 146 contigua 3 y 125 básica respectivamente, como efectivamente se constató de la lista nominal de ambas secciones, mismas que obran agregadas en autos a fojas 000751 a 000780 documentales públicas con valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 fracción I, inciso A) y 22 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sin que existan en autos elementos para determinar que las diputadas electas por el Distrito uninominal XIII, no reúnen alguno de los requisitos previstos en los numerales 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo, y que por tanto resultan inelegibles. Similar criterio, fue sostenido por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con Sede en Xalapa, Veracruz, al resolver el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, en el expediente SX-JRC-052/2013, el cual señala en la parte que interesa lo siguiente:

“Ahora bien, en cuanto a los requisitos de elegibilidad para poder ocupar el cargo de diputado, los artículos 55 y 56 de la Constitución de Quintana Roo no distinguen a los aspirantes para diputados postulados por algún partido político y mediante candidatura independiente, esto es, los requisitos, tanto positivos como negativos son exigidos a ambos, de ahí que se considere que la ley les otorga los mismo derechos y obligaciones al respecto; siempre distinguiendo el método de selección que cada uno deberá de seguir.

Asimismo, de las disposiciones antes referidas se permite advertir que en ninguna de ellas se encuentra prevista la obligación de que los diputados locales, tengan que cumplir con algún requisito de vecindad, pues únicamente se requiere ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con seis años de residencia en el Estado y tener dieciocho años cumplidos el día de la elección, y no como erróneamente lo afirman los actores, que su sección pertenezca al distrito por el que pretenden contender.

....”

En consecuencia, el agravio vertido por el Partido de la Revolución Democrática, relativo a la inelegibilidad de la fórmula de candidatas electas por el Distrito uninominal XIII del estado de Quintana Roo, por no estar registradas en alguna de las secciones correspondientes al Distrito referido con antelación, resulta INFUNDADO, por lo que, no se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 85 fracción I de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por consiguiente, lo procedente es confirmar la Declaración de validez de la elección así como la entrega de la Constancia de Mayoría y Validez otorgadas a las ciudadanas Susana Hurtado Vallejo y Delia Alvarado, candidatas electas como Diputadas por el Principio de Mayoría Relativa propietaria y suplente respectivamente, en el Distrito Uninominal XIII, de fecha diez de julio de dos mil trece, por el Consejo Distrital XIII del Instituto Electoral de Quintana Roo.”

Como se puede apreciar de la simple lectura de la sentencia emitida por parte del Tribunal Electoral Estatal, la causal de inelegibilidad fue infundada, puesto que la normatividad local, no exige que los candidatos a ocupar un cargo de diputación por el principio de mayoría relativa deban tener residencia, vecindad o domicilio en alguna de las secciones de las que conforman el Distrito a representar.

No obstante, en la misma sentencia el Tribunal hace patente el reconocimiento de que los requisitos de legibilidad, no son únicos y exclusivos para poder llegar a ser elegidos para un cargo, sino que conllevan también la obligación de contar con esas facultades, para ejercer el cargo de representación para el que serán electos.

Sin lugar a duda, el actuar del Tribunal Electoral del Estado, fue tomando los elementos de la plena legalidad, no obstante, esto no evita que el propio

órgano jurisdiccional en sus resoluciones, emita criterios orientadores sobre su postura en base a la nueva distribución geográfica electoral, que pudiera crear confusión o duda sobre los requisitos para ser candidatos a diputados de mayoría relativa en el estado de Quintana Roo.

Otra sentencia que emitió el mismo Tribunal local, en ese sentido, pero que se considera oportuno citar, pues de ella se rescatan otros elementos valiosos que permiten reforzar la hipótesis de este trabajo de investigación, es el número JUN/02/2013, llevado por la ponencia de la Magistrada Sandra Molina Bermúdez, misma que a la letra dice:

JUN/02/2013

VISTOS: para resolver los autos del expediente **JUN/02/2013**, integrado con motivo del Juicio de Nulidad promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a través de su Representante propietario ante el Consejo Distrital XII del Instituto Electoral de Quintana Roo, demandando la Nulidad de elección de diversas casillas en el Distrito XII, a efecto de que se revoque la Constancia de Validez de Diputado por el Principio de Mayoría Relativa correspondiente al citado distrito, toda vez que las ciudadanas Berenice Penélope Polanco Córdova y Natalia Natividad Cruz Lara, postuladas por la Coalición "PARA QUE TU GANES MAS", no cumplen con los requisitos de elegibilidad previstos por la Ley Electoral de Quintana Roo.

(....)

A) Inelegibilidad de candidatas ganadoras. Afirma el Partido actor, que las ciudadanas Berenice Penélope Polanco Córdova y Natalia Natividad Cruz Lara al estar registradas en la lista nominal del Distrito X y no en la lista nominal del Distrito XII, en donde contendieron como candidatas a Diputadas, deben ser declaradas inelegibles en base a lo dispuesto en la fracción I del artículo 85 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que prevé la nulidad de la elección de diputados de mayoría relativa cuando los integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría, no reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Particular y no satisfagan los requisitos señalados en la Ley Electoral.

Basa sus agravios en lo previsto en la fracción I, del artículo 32 de la Ley Electoral del Estado, que a la letra dice:

"Artículo 32.- Los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular, deberán satisfacer, además de los requisitos señalados por la Constitución Particular, los siguientes:

I. Estar inscritos en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva;

..."

Del dispositivo citado con antelación, el Partido actor señala que las ciudadanas Berenice Penélope Polanco Córdova y Natalia Natividad Cruz Lara incumplen con lo mandatado, al estar inscritas en el Distrito X y no en el XII por el que contendieron, razón suficiente para que este Tribunal declare su inelegibilidad.

Para un mejor análisis del caso que nos ocupa, vale mencionar que la elegibilidad se traduce en el surtimiento de determinados requisitos inherentes a la persona, no solamente para que alguien pueda ser candidato a ocupar el puesto de elección popular, sino para el ejercicio mismo del cargo. Por ello, los requisitos de elegibilidad son atributos que deben reunir los candidatos para poder ocupar un cargo de elección popular, los cuales pueden ser de carácter positivo (por ejemplo, contar con determinada edad, residir en un lugar determinado por cierto tiempo) y de carácter negativo (por ejemplo, no ser ministro de un culto religioso, no desempeñar determinado empleo o cargo, etcétera).

Ahora bien, utilizando el método de interpretación conocido como "a contrario sensu", se advierte que la inelegibilidad, es la condición que guarda una persona respecto de un cargo de elección cuando no satisface los requisitos establecidos por la norma jurídica para ocuparlo, o tiene alguno o algunos de los impedimentos previstos en la misma.

Sentado lo anterior, es pertinente señalar que el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece dos requisitos para ser diputado de la Legislatura: ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, tener seis años de residencia en el Estado; y tener dieciocho años cumplidos el día de la elección.

Asimismo, el artículo 32 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular, deberán satisfacer, además de los requisitos señalados por la Constitución Particular, el de estar inscritos en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva; así como el de ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político o coalición que lo postule o cumplir con los requisitos exigidos por el presente ordenamiento tratándose de candidaturas independientes; sin que en ningún caso expresamente se determine o especifique que los mismos deben pertenecer al mismo distrito electoral al que pretenden contender, sin que la exigencia de estar inscrito en el padrón electoral implique que deba ser en el Distrito en el cual se contiene, como erróneamente lo considera el partido actor.

Así, en autos no se advierte que existan elementos para determinar que las ciudadanas Berenice Penélope Polanco Córdova y Natalia Natividad Cruz Lara, diputadas electas por el Distrito Uninominal XII, no reúnan alguno de los requisitos previstos en los numerales 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo, y que por tanto resulten inelegibles.

En este sentido, se observa que las Diputadas electas no tienen como requisito sine qua non la obligación de estar inscritas en el distrito en el que participaron como candidatas, por lo que el hecho de que estén registradas en un distrito distinto, no les genera

un incumplimiento en los requisitos de elegibilidad, siempre que pertenezcan al mismo municipio, como ocurre en la especie, toda vez que las ciudadanas Berenice Penélope Polanco Córdova y Natalia Natividad Cruz Lara, según oficio número PRE/522/2013, de fecha veintitrés de julio del año en curso, suscrito por el Maestro Jorge Manríquez Centeno, en su calidad de Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, éstas se encuentran registradas en las secciones 175 y 127, correspondiente a los distritos electorales VIII y X de esta entidad respectivamente, documental que tiene valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, fracción I, 16 fracción I, inciso A) y 22 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debiendo precisarse que los citados distritos electorales VIII, X y XII forman parte del mismo municipio de Benito Juárez, y muy especialmente de la ciudad de Cancún Quintana Roo; ya que en el año dos mil doce, se aprobó una nueva demarcación para los distritos electorales en el Estado de Quintana Roo, entre los cuales se encuentran los citados distritos VIII, X y XII, los cuales son físicamente colindantes.

Lo anterior es acorde con lo resuelto por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con Sede en Xalapa, Veracruz, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral, SX- JRC-052/2013, que en la parte conducente dice:

“Ahora bien, en cuanto a los requisitos de elegibilidad para poder ocupar el cargo de diputado, los artículos 55 y 56 de la Constitución de Quintana Roo no distinguen a los aspirantes para diputados postulados por algún partido político y mediante candidatura independiente, esto es, los requisitos, tanto positivos como negativos son exigidos a ambos, de ahí que se considere que la ley les otorga los mismo derechos y obligaciones al respecto; siempre distinguiendo el método de selección que cada uno deberá de seguir.

Asimismo, de las disposiciones antes referidas se permite advertir que en ninguna de ellas se encuentra prevista la obligación de que los diputados locales, tengan que cumplir con algún requisito de vecindad, pues únicamente se requiere ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con seis años de residencia en el Estado y tener dieciocho años cumplidos el día de la elección, y no como erróneamente lo afirman los actores, que su sección pertenezca al distrito por el que pretenden contender.

Por lo que si bien, las ciudadanas Berenice Penélope Polanco Córdova y Natalia Natividad Cruz Lara, no pertenecen al Distrito Electoral donde fueron electas, empero, pertenecen a la misma ciudad de Cancún Quintana Roo, en donde convergen y se ubican los tres distritos antes señalados, ya que lo primordial en la labor que desempeñan los diputados, es la de llevar propuestas o iniciativas de leyes al pleno de la Legislatura, con el fin de legislar para toda la ciudadanía del Estado, y no sólo para una ciudad, Distrito o comunidad, como ocurre en las funciones que desempeñan el Gobernador o los Ayuntamientos.

Aunado a lo anterior, tenemos que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 135 al 166 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte que la credencial para votar con fotografía es expedida por el Instituto Federal Electoral, mediante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, encargada de formar el padrón electoral con base en el catálogo general de electores y a partir de la solicitud individual presentada por la ciudadanía, a quien incluye en la sección correspondiente del registro federal de electores.

En tal orden de ideas, el requisito de elegibilidad previsto en el artículo 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo, consistente en estar inscrito en el padrón electoral, queda colmado con la exhibición de la citada credencial para votar con fotografía expedida por el citado Instituto Federal Electoral, sin que sea exigible otros documento para acreditar la mencionada inscripción al padrón electoral correspondiente.

En el caso en comento, no se argumenta ni se acredita que las candidatas postuladas por la coalición “PARA QUE TU GANES MÁS” carezcan de la mencionada credencial para votar con fotografía y por cuanto es un requisito de registro de candidatura, según se desprende de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 162 de la ley sustantiva en la materia, se presume la existencia de las mismas, colmando el requisito de mérito.

Es aplicable al caso la Tesis CXIII/2001, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en “Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, suplemento 5, año 2002, páginas 51 y 52, cuyo rubro y texto es el siguiente:

CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. HACE PRUEBA PLENA DE LA INSCRIPCIÓN DE SU TITULAR EN EL PADRÓN ELECTORAL.- De lo previsto en los artículos 135 a 166, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que la credencial para votar con fotografía es expedida, al ciudadano interesado, como culminación de un detallado proceso de elaboración en el que la autoridad federal competente observa diversos requisitos ineludibles, entre ellos, el de la previa inscripción del ciudadano en el padrón electoral. En efecto, el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, forma el padrón electoral con base en el catálogo general de electores y a partir de la solicitud individual presentada por el ciudadano, a quien incluye en la sección correspondiente del Registro Federal de Electores y expide la respectiva credencial para votar. En tal sentido, el requisito de elegibilidad que en algunas legislaciones se exige para ocupar un cargo de elección popular, consistente en estar inscrito en el padrón electoral, queda debidamente cumplimentado con la presentación por parte del interesado de su credencial para votar con fotografía, expedida por el citado Instituto Federal Electoral, careciendo, por tanto, de todo sustento lógico y jurídico la exigencia de cualquier otro documento, distinto a la misma, para tener por acreditada la mencionada inscripción.

Atento a las consideraciones precisadas por esta autoridad jurisdiccional, el agravio hecho valer por el Partido Político actor resulta infundado.

En la sentencia que antecede se observa, como aún cuando prevalece el sentido de legalidad para declarar infundada la pretensión de nulidad, incoada por la parte actora, la sentencia que presenta la magistrada ponente, refuerza su resolución con un sentido democrático de postura muy liberal, en el cual incluso pudiera interpretarse, que infiere que no existe la necesidad de una identidad por parte del legislador hacia sus representados, ya que las normas que al fin lleven a

su aprobación son de carácter general y aplicarían para todos y no sólo para la porción distrital que voto por él.

Con ese sentido liberal, se difiere totalmente, ya que tanto la doctrina, como la realidad social, política y jurídica, exigen una verdadera identidad entre el representante con sus representados, a tal grado, que no es desconocido, que los propios tribunales tanto local como federales, han coincidido en la necesidad de que los legisladores conozcan las necesidades propias de las comunidades a representar.

Los argumentos que se esgrimen en dicha resolución, sobre lo innecesario que resulta contar con una residencia en el distrito, en el municipio de Benito Juárez, el más grande poblacionalmente hablando en Quintana Roo, en específico sobre la ciudad de Cancún, no encuentran un sustento sólido, ya que no hay que olvidar que la propia ciudad es un gran rompecabezas de amalgamas sociales, puesto que en ella convergen una zona hotelera altamente turística, zonas comerciales, zonas densamente pobladas y zonas muy marginadas, e inclusive en la propia ciudad ya se presentan zonas conurbadas de pequeñas comunidades rurales, lo cual desde luego requieren de un conocimiento pleno para poder opinar y generar una debida representación.

Lo anterior, sin dejar de atender lo que ha sostenido don Felipe Tena Ramírez, quien dice que es necesario además de contar con una residencia mínima en la zona a representar, no sólo por el conocimiento que debe tener el representante sobre las necesidades y problemáticas del grupo a representar, sino que también debido a que la población electora, debe conocer a su quien va elegir.

Una sentencia más que emitió el mismo Tribunal local en las pasadas elecciones locales 2013, en ese sentido, que también se considera oportuno citar, pues de ella se rescatan otros elementos valiosos que permiten reforzar la hipótesis de este trabajo de investigación, es la número JUN/003/2013, llevada por

la ponencia del Magistrado Presidente del tribunal Electoral local Maestro Víctor Venamir Vivas Vivas, misma que en su extracto argumentativo dice:

JUN/003/2013

"VISTOS: para resolver los autos del expediente del Juicio de Nulidad **JUN/003/2013**, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo Distrital X del Instituto Electoral de Quintana Roo, en contra de la Declaración de Validez de la Elección y la entrega de la Constancia de Mayoría a la fórmula de candidatas electas integrada por las ciudadanas Marcia Alicia Fernández Piña y Mariana Dávila Goerner, relativas al Distrito Electoral X del Estado de Quintana Roo;

...."

"A) del Considerando Cuarto de la presente sentencia, el actor aduce que las candidatas electas por el Distrito Uninominal X, resultan inelegibles, por lo que, se actualiza la causal de nulidad relativa que refiere que la elección de Diputados de Mayoría Relativa, será nula cuando, se acredite que los integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido Constancia de Mayoría, no reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Particular y no satisfagan los requisitos señalados en la Ley Electoral.

Aducen como causa de pedir, el hecho de que las candidatas que integran la fórmula postulada por la Coalición "Para que tú ganes más" en la elección de Diputadas de Mayoría Relativa por el Distrito Electoral X, ciudadanas Marcia Alicia Fernández Piña y Mariana Dávila Goerner, no se encuentran registradas en el padrón electoral en el distrito por el cual fueron electas.

Lo anterior, porque conforme a la nueva demarcación territorial aprobada por la autoridad responsable, mediante Acuerdo identificado con la clave IEQROO/CG/A-017-12, las secciones electorales 93 y 653 se encuentran ubicadas en los Distritos Electorales VIII y IX respectivamente; dichas secciones son en las que están registrados los domicilios de las ciudadanas Marcia Alicia Fernández Piña y Mariana Dávila Goerner, respectivamente; por tanto, no pertenecen al Distrito por el cual fueron electas.

Consultable en Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Compilación 1997-2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia Vol. 1, página 119 3 Artículo 85 fracción I de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Compendio Electoral 2013. Tribunal Electoral de Quintana Roo, página 273

Para un mejor análisis del caso concreto, es de referir que la elegibilidad se traduce en el surtimiento de determinados requisitos inherentes a la persona, no solamente para que alguien pueda ser candidato a ocupar el puesto de elección popular, sino que incluso son indispensables para el ejercicio mismo del cargo.

Más aún, podemos decir que los requisitos de elegibilidad son atributos que deben reunir los candidatos para poder ocupar un cargo de elección popular.

De manera que, para acceder al mismo, se exigen atributos o cualidades inherentes al ciudadano que pretenda ocupar el señalado cargo. Los atributos son en ocasiones de carácter positivo (por ejemplo, contar con determinada edad, residir en un lugar determinado por cierto tiempo) y otras veces son de carácter negativo (por ejemplo, no ser ministro de un culto religioso, no desempeñar determinado empleo o cargo, etcétera).

Ahora bien, utilizando el método de interpretación conocido como "a contrario sensu", se advierte que la inelegibilidad, es la condición que guarda una persona respecto de un cargo de elección cuando no satisface los requisitos establecidos por la norma jurídica para ocuparlo, o tiene alguno o algunos de los impedimentos previstos en la misma, para tal efecto.

Sentado lo anterior, es pertinente señalar que el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece dos requisitos para ser diputado de la Legislatura: ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con 6 años de residencia en el Estado; y tener 18 años cumplidos el día de la elección.

Asimismo, el artículo 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo, dispone que los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular, deberán satisfacer, además de los requisitos señalados por la Constitución Particular, el de estar inscritos en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva; así como el de ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político o coalición que lo postule o cumplir con los requisitos exigidos en la citada Ley Electoral, tratándose de candidaturas independientes.

De los dispositivos anteriormente citados, se advierte que, se establecen diversos requisitos a que deben sujetarse los ciudadanos que aspiren a ser designados candidatos a Diputados, entre otros, ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos político electorales y con residencia de seis años en el estado, así como también estar inscritos en el padrón electoral correspondiente; sin que en ningún caso expresamente se determine o especifique que los mismos deben pertenecer a la misma sección electoral correspondiente al distrito uninominal por el que pretendan contender.

Es decir, lo que legalmente se requiere es estar inscrito en el padrón electoral correspondiente, sin que tal exigencia implique que deba ser en el Distrito por el que contienda y resulten electos en la jornada electoral, por tanto, la interpretación realizada por los impetrantes de lo establecido en dichos numerales resulta erróneo e inexacto.

De tal suerte, que se reúne tal requisito, siempre y cuando los candidatos a Diputados estén inscritos en el padrón electoral estatal, como en el caso acontece, ya que las ciudadanas Marcia Alicia Fernández Piña y Mariana Dávila Goerner, pertenecen a las secciones 93 y 653 respectivamente, que se encuentran localizadas en la ciudad de Cancún, Quintana Roo; lo que efectivamente se constató en la Lista Nominal de Electores definitiva con fotografía para la elección de Diputados al Congreso Local e integrantes de los Ayuntamientos del Estado, respectivamente, documentales públicas que constan agregadas en autos, y que tienen valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 fracción I, inciso A) y 22 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sin que existan en autos elementos para determinar que las diputadas electas por el Distrito Uninominal X, no reúnen alguno de los requisitos previstos en los numerales 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo, y que por tanto resultan inelegibles.

Similar criterio, ha sostenido este Tribunal Electoral, en los diversos Juicios de Nulidad, identificados con las claves JUN/005/2013, JUN/006/2013 y su Acumulado JUN/007/2013, y JUN/008/2013.

Asimismo, dicho criterio fue sostenido primeramente, por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con Sede en Xalapa, Veracruz, al resolver

el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, en el expediente SX-JRC-052/2013, el cual señala en la parte que interesa lo siguiente:

Ahora bien, en cuanto a los requisitos de elegibilidad para poder ocupar el cargo de diputado, los artículos 55 y 56 de la Constitución de Quintana Roo no distinguen a los aspirantes para diputados postulados por algún partido político y mediante candidatura independiente, esto es, los requisitos, tanto positivos como negativos son exigidos a ambos, de ahí que se considere que la ley les otorga los mismo derechos y obligaciones al respecto; siempre distinguiendo el método de selección que cada uno deberá de seguir.

Asimismo, de las disposiciones antes referidas se permite advertir que en ninguna de ellas se encuentra prevista la obligación de que los diputados locales, tengan que cumplir con algún requisito de vecindad, pues únicamente se requiere ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con seis años de residencia en el Estado y tener dieciocho años cumplidos el día de la elección, y no como erróneamente lo afirman los actores, que su sección pertenezca al distrito por el que pretenden contender.

No es óbice de lo anterior la alegación hecha valer por el partido actor respecto de que al no pertenecer en alguna de las secciones del Distrito Electoral en que fueron postuladas las multicitadas candidatas, estas no pueden representar a sus electores toda vez que no pudieran conocer de las problemáticas sociales, económicas y políticas de la circunscripción territorial en la que fueron electas; sin embargo, tal como lo afirman el partido actor, en el año dos mil doce se aprobó una nueva demarcación para los Distritos Electorales en el Estado de Quintana Roo, estableciéndose en el municipio de Benito Juárez ocho Distritos Uninominales; entre ellos, se encuentran precisamente donde fue la electa la fórmula del que ahora se alega su elegibilidad, así como en donde se encuentran domiciliados.

Por lo que sí bien, no pertenecen al Distrito Electoral donde fueron electas, no menos cierto es que, sí pertenecen a una misma ciudad, con lo cual se desvanece, el argumento de que las candidatas electas desconocen de los problemas sociales a los que aluden los impetrantes.

Independientemente de lo anterior, es de señalarse que la labor que tienen los diputados es la de llevar propuestas o iniciativas de leyes al pleno de la Legislatura, con el fin de legislar para toda la ciudadanía de Quintana Roo, y no sólo, para una ciudad, Distrito o comunidad. En consecuencia, el agravio vertido por el partido actor, relativo a la inelegibilidad de la fórmula de candidatas electos por el Distrito Uninominal X del Estado de Quintana Roo, por no estar registradas en alguna de las secciones correspondientes al Distrito referido con antelación, resulta INFUNDADO, por lo que, no se actualiza la causal de nulidad prevista en el artículo 85 fracción I de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral."

Con la sentencia anterior el Tribunal local, de la ponencia del Magistrado Presidente, se cierra un círculo interpretativo de coincidencia entre los tres magistrados que conforman el pleno de dicho órgano jurisdiccional local, si bien, se coincide con ellos, en que el marco legal vigente no exige mayor requisitos de elegibilidad, que los dispuestos en los artículos 55 constitucional y 32 de la Ley Electoral del Estado, haciendo infundada cualquier pretensión de anular toda candidatura que cumpliera con dichos preceptos legales. Habrá que reconocer el disenso con los criterios aportados sobre la innecesaria identificación, conocimiento y cercanía que deben tener los diputados de mayoría con las secciones que conforman sus distritos electorales a representar. Ello, toda vez que las normas, la doctrina y la realidad social nos exigen una verdadera identidad entre los representantes y sus representados.

Luego de estas tres sentencias, se dieron en el mismo sentido por parte del Tribunal Electoral local dos sentencias más, la JUN/006/2013 y su acumulado JUN/007/2013 y la JUN/008/2013, las cuales fueron elaboradas por las ponencias de los magistrados Víctor Venamir Vivas Vivas y José Carlos Cortés Mugártegui respectivamente, mismas que no considero necesario reproducir por

contar con argumentos similares a las anteriores, no obstante no demerito su importancia, ya que el hecho de que hubiere el malestar y la intención por que la autoridad jurisdiccional intervenga en la resolución de tales asuntos, lleva a la interpretación de que durante las elecciones 2013 con el nuevo mapa electoral, hubo un malestar social, al menos de las clases políticas en el Estado, quienes son los primero actores en los procesos electorales, y muy probable, este desapego y falta de representatividad que se evidencia, es necesario se regule adecuadamente en las leyes locales de la materia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también ha emitido resoluciones que refuerzan la tesis sobre que por cuestión de plena legalidad, hoy día, no es necesario acreditar la residencia efectiva por parte de los diputados de mayoría relativa en alguna de las secciones electorales del distrito a competir. No obstante dicho Tribunal no entra al análisis de su viabilidad o no viabilidad, puesto que como bien lo acota en la resolución que se transcribe en su parte medular, el juzgador no distingue donde la Ley no lo hace, en todo caso señala, los requisitos no se infieren, deben de encontrarse plasmados en la normativa electoral.

Ello, se desprende de la resolución al juicio de revisión constitucional electoral número SX_2013_JRC_52-357376 que fuera emitida por el Magistrado Ponente Adín Antonio De León Gálvez, promovido *per saltum*, por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en contra de diversos acuerdos del Instituto Electoral de Quintana Roo, donde resuelve sobre registro de formulas de candidaturas independientes.

"Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a dos de mayo de dos mil trece.

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro citado, promovido *per saltum* por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática en contra del acuerdo IEQROO/CG/A-084-13, emitido el trece de abril del presente año por el Consejo General de Instituto Electoral de Quintana Roo, por el cual se resuelve respecto de las solicitudes de registro de las fórmulas de aspirantes a candidatos independientes a Diputados de Mayoría Relativa para el proceso electoral local ordinario dos mil trece en la referida entidad federativa,"

"A. El Incumplimiento del requisito de residencia y vecindad.

Los partidos actores sostienen que los ciudadanos que no pertenecen a las secciones electorales que forman parte del distrito electoral para el cual solicitaron su registro como aspirantes a candidatos independientes a Diputados por el principio de Mayoría Relativa, incumplen con el requisito de residencia y vecindad.

Al respecto, señalan a tres personas en ese supuesto, pues afirman que Ignacio Arsenio Calderón Chan, Gilberto Martínez Ríos y Héctor Enrique Novelo Esquivel, son residentes y vecinos de secciones que no corresponden al Distrito por el que pretenden contender.

Los partidos actores argumentan que, puede inferirse la exigibilidad de que los ciudadanos que pretendan aspirar como candidatos independientes a Diputados por el principio de Mayoría Relativa, tengan que ser residentes y vecinos del distrito por el que contienden, pues similar criterio se estableció en la Tesis XIV/2002, de rubro: "CANDIDATOS A INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. DEBEN RESIDIR EN EL MUNICIPIO, AUNQUE LA LEY LOCAL NO ESTABLEZCA ESTE REQUISITO".

SEXO. Estudio de fondo. Previo al estudio de fondo del presente asunto, se procede a analizar el marco legal que resulta aplicable, como se explica a continuación.

En México, el derecho a ser votado está consagrado en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes: "Son derechos del ciudadano: Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los

Partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación".

La frase "cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación", significa que el ejercicio del derecho está condicionado al cumplimiento de requisitos, positivos o negativos, que facultan y hacen jurídicamente viable el ejercicio de este derecho.

Los requisitos para poder ser votado forzosamente deben estar establecidos en la propia Constitución o en leyes secundarias, pero en ningún caso podrán imponerse restricciones, condiciones o modalidades indebidas, innecesarias, irrazonables o ilógicas, sino que éstas deben apuntar hacia el ejercicio armónico de ese derecho, con el resto de los derechos fundamentales y con los valores y principios constitucionales.

Por lo general, los requisitos exigidos para ser votado tienden a buscar cualidades o condiciones que aseguren cierta experiencia, conocimiento del medio, del lugar, de las necesidades, así como arraigo e identificación con la gente, por parte del candidato, o bien, la de evitar ventajas indebidas, incompatibilidades o abuso de una posición, cargo o función que hagan inequitativa la contienda.

Lo anterior da pie para traer a colación la clasificación de requisitos de elegibilidad, stricto sensu, y las causas de inelegibilidad. Los primeros se expresan en términos positivos (ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener una edad determinada, ser originario de un lugar en específico, etcétera), en tanto que los segundos se expresan en sentido negativo (no tener mando de policía, no ser titular de alguno de los organismos de la administración pública federal, a menos de que se separen de sus funciones en los plazos previstos para tal efecto, etcétera).

En esa tesitura, es necesario referirse a los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, particularmente en lo que han establecido en torno al alcance y contenido de los derechos políticos del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los artículos 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De las disposiciones convencionales citadas, se advierte que todos los ciudadanos de los Estados parte gozan de derechos y oportunidades de carácter político, específicamente para ser votados o elegidos y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país; sin embargo, el derecho político a ser votado no posee un carácter absoluto, incondicionado o irrestricto, puesto que cabe la posibilidad de que se reglamente a través de una ley el ejercicio de ese derecho o que se establezcan restricciones permitidas o debidas, siempre y cuando sean conformes con razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas o sean necesarias para permitir la realización de los derechos de los demás, garantizar la seguridad de todos o que deriven de las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En tal sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al considerar que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo, y a la vez un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

Asimismo, ha considerado que los derechos de participación democrática pueden ser restringidos, únicamente cuando tal restricción esté sujeta a los principios de legalidad, razonabilidad, no discriminación y proporcionalidad jurídica.

Entendido esto en el sentido de definir de manera precisa, mediante una ley, los requisitos bajo los cuales los ciudadanos puedan participar en una contienda electoral, tomando en cuenta que la restricción que se lleve a cabo, no sea discriminatoria atendiendo a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a tal objetivo.

Bajo estas condiciones el artículo 49 de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo refiere que el Supremo Poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder Legislativo se deposita en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y su renovación se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que podrán participar los partidos políticos nacionales y estatales, por sí mismos o en coaliciones, así como candidatos independientes.

En consonancia con lo anterior, en el artículo 55 de la referida constitución local, se establece que, para ser diputado de la legislatura, se requiere, ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con seis años de residencia en el Estado, y tener dieciocho años cumplidos el día de la elección.

Respecto a los requisitos negativos establecidos en el artículo 56 de la constitución estatal de Quintana Roo, se encuentran los relativos a no desempeñar, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, con la salvedad de separación del cargo noventa días antes de la elección, también él no ser magistrado del tribunal electoral local, ni consejero, secretario general o director del instituto electoral local, con la propia excusa de separarse del cargo con tres años antes de la elección, ni el ser ministro de cualquier culto, con la misma salvedad de separarse cuando menos con cinco años de anticipación a la fecha de la elección.

Estos requisitos tanto positivos como negativos se encuentran previstos, en iguales términos, en la base segunda de la convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario dos mil trece, en donde además se señala que los ciudadanos deberán estar inscritos en el padrón electoral y contar su credencial para votar, en reciprocidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Además, el artículo 14 de la ley electoral local establece que es derecho de los ciudadanos del Estado constituir agrupaciones políticas estatales y partidos políticos locales, y pertenecer a los mismos, en cuyo caso la afiliación será libre e individual, con la limitante de no pertenecer a más de un partido político.

En ese sentido, las calidades, requisitos o condiciones con las cuales deben contar los ciudadanos que aspiren a un cargo de elección popular se conocen como requisitos de elegibilidad.

Siendo éstos la capacidad y aptitudes para desempeñar el cargo al cual se aspira, lo cual se entiende como la posibilidad real y jurídica de un ciudadano para asumir un cargo de elección popular propuesto por un partido político o de manera independiente.

Ahora bien, en el caso, resultan infundados los agravios hechos valer, pues no le asiste la razón a los partidos actores como a continuación se explica.

De la lectura de los agravios se permite establecer que los promoventes se duelen del incumplimiento del requisito de residencia y vecindad respecto de tres aspirantes, y de que un militante del Partido Acción Nacional fue registrado como aspirante a candidato independiente, todos en relación a la elección de diputados por el principio de Mayoría Relativa, bajo la figura de candidatos independientes, en el estado de Quintana Roo.

En específico, en su primer agravio identificado bajo la letra A de la síntesis, afirman que Ignacio Arsenio Calderón Chan, Gilberto Martínez Ríos y Héctor Enrique Novelo Esquivel, son residentes y vecinos de secciones que no corresponden al distrito por el que pretenden contender, razón por la cual consideran que la responsable fue omisa en observar la falta de cumplimiento del requisito de residencia y vecindad otorgándoles indebidamente el registro.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos de elegibilidad para poder ocupar el cargo de diputado, los artículos 55 y 56 de la Constitución de Quintana Roo no distinguen a los aspirantes para diputados postulados por algún partido político y mediante candidatura independiente, esto es, los requisitos, tanto positivos como negativos son exigidos a ambos, de ahí que se considere que la ley les otorga los mismo derechos y obligaciones al respecto; siempre distinguiendo el método de selección que cada uno deberá de seguir Asimismo, de las disposiciones antes referidas se permite advertir que en ninguna de ellas se encuentra prevista la obligación de que los diputados locales, tengan que cumplir con algún requisito de vecindad, pues únicamente se requiere ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con seis años de residencia en el Estado y tener dieciocho años cumplidos el día de la elección, y no como erróneamente lo afirman los actores, que su sección pertenezca al distrito por el que pretenden contender.

Como se advierte, tanto de la Constitución del estado de Quintana Roo, la ley electoral de esa entidad federativa y la convocatoria, se establecieron los mismos requisitos para participar en el citado proceso, sin que resulte necesario acreditar la residencia efectiva en el distrito por el que se pretende ser postulado.

Es importante resaltar que si bien la convocatoria fue impugnada en su momento por los ahora actores, no fueron controvertidos los requisitos específicos de residencia y vecindad, para ser postulados aspirantes a candidatos independientes a diputado de mayoría relativa, por lo que al no estar controvertidos se tienen por válidos los requisitos, además de no poder ser materia de una nueva controversia.

Caso contrario se da, respecto de los aspirantes a ser miembros de un ayuntamiento, a los que la fracción I, del artículo 136 de la constitución del estado, les requiere ser ciudadano quintanarroense en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia y vecindad en el municipio.

Por lo que al tratarse de un cargo distinto, con funciones diferentes y requisitos de elegibilidad específicos para cada cargo, no resultan exigibles los requisitos de uno al otro, pues en todo caso los requisitos no se infieren, deben de encontrarse plasmados en la normativa electoral.

Por lo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, no tiene facultades para establecer mayores requisitos a los aspirantes a candidatos independientes que los establecidos en la legislación electoral del Estado, en este sentido, tampoco estaba en condiciones de revisar el cumplimiento de un requisito que para el caso no es exigible.

De razonar lo contrario, se contravendría las propias normas electorales y se haría nugatorio el derecho de los ciudadanos que bajo ese supuesto pudieran acceder a ocupar un cargo de elección popular bajo la figura de candidatura independiente.

A partir de todo lo anterior, se concluye que no resultan exigibles aspectos que no constituyen un requisito de elegibilidad como tal. "

En la sentencia anterior se observa que la postura resolutoria es similar a la del Tribunal local, quienes con plena legalidad resolvieron dichos casos, en ella se aprecia que el Magistrado ponente consideró infundados los agravios hechos valer por los impetrantes, ya que como concluye su motivación de sentencia, resulta inexigibles aquellos aspectos que por ley no son un requisito de elegibilidad como tal.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto diversos asuntos relacionados con la misma materia, es decir, sobre los requisitos de elegibilidad, pero en base a la diversidad normativa los criterios son variados,

en claro, siempre teniendo en cuenta que los requisitos son distintos y se adecuan en base a la exigencia normativa.

Algunos de los casos relevantes que han trascendido en nuestro país, resueltos tanto por el Tribunal Federal como por los tribunales locales, son los que nos describe el Maestro Leonel Castillo González, en su obra Reflexiones Temáticas sobre el Derecho Electoral, que ha resuelto el propio Tribunal Federal Electoral, sobre el tema de la elegibilidad de los candidatos, aun cuando en específico no se refiere a diputados, son ilustrativos sobre los requisitos que prevé la normatividad vigente y que enriquecen la postura de la presente tesis sobre la necesidad que existe de que los representantes cuenten con un mínimo de residencia que les permita identificarse con el sector y la población a representar.

El caso Nuevo León, como nos narra el Maestro Leonel Castillo, fue originado en la Comisión Estatal Electoral de ese Estado, quien emitió acuerdo en el sentido de que aceptaría el registro de candidatos a integrantes de ayuntamientos que desearan contender para ocupar cargos en un municipio distinto del que residan.

Ese acuerdo fue impugnado por un partido político, bajo el argumento de que los candidatos que aspiren a integrar los ayuntamientos de un municipio deber residir en ese municipio.

En la resolución que puso fin a la cadena impugnativa se sostuvo: Se destacó que el artículo 36, fracción V, de la Constitución Federal, corresponde a la concepción de que el municipio es la comunidad natural y permanente de las familias que viven en un mismo lugar, relacionadas unas con otras para el cumplimiento común de todos los fines de la vida que trascienden inmediatamente de su esfera privada.

En esa concepción, a la vecindad se le atribuye gran importancia, porque se estima que genera solidaridad social entre componentes de una agrupación humana. En esa virtud, la vecindad de los individuos en dicha porción territorial es

factor fundamental, que se toma en cuenta para aspectos tan importantes como el gobierno del municipio.

Por lo anterior, es natural que los cargos para integrar el ayuntamiento de un municipio de que se trate, al ser quienes tienen pleno conocimiento de la necesidades y problemas de la comunidad a la que pertenecen, y a ellos pueden recurrir de manera más inmediata los vecinos.

Ello explica la norma prevista en el artículo 36, fracción V, de la Constitución federal, y, de además, ese requisito de residencia en el municipio respectivo para aspirante a integrar el ayuntamiento, se advierte de una interpretación sistemática de los artículos 40, 55 fracción III, 58 y 82, fracción III, de ese ordenamiento superior, de los cuales se advierte que deben existir un vínculo entre el gobernante y sus electores.

En ese sentido, existe una correlación entre el derecho de votar y el de ser votado, pues, como regla general, los ciudadanos sólo pueden votar en la circunscripción territorial en la que tenga su residencia, y, en contrapartida, uno de los requisitos que deben reunir los titulares de ciertos cargo de elección es el de residencia. Lo anterior se traduce en que el gobernante provendrá del mismo núcleo al que pertenezcan los electores, lo que es más acorde con el sistema electoral vigente.

Otro caso es el conocido públicamente como del "Rey del tomate", el cual se llevó a cabo con la elección municipal de Jeréz, Zacatecas del año 2001. En este caso nos narra el propio Maestro Leonel Castillo, que la Constitución local exigía ser vecino del municipio respectivo, con residencia efectiva e interrumpida durante el año inmediato anterior a la elección.

En la sentencia se consideró que el candidato electo a presidente municipal no reunía ese requisito de residencia, pues las constancias expedidas por los ayuntamientos debían valorarse conforme a la calidad de los elementos en que se

apoyaban. Se concluyó que los documentos ofrecidos no generaban convicción indubitable respecto a la residencia.

Se tuvo por demostrado plenamente que el candidato residía en los Estados Unidos de América, desde el 21 de noviembre de 2000, con la solicitud dirigida por el candidato para recobrar la nacionalidad mexicana, presentada ante el Consulado General de México, en Sacramento, California.

Se concluyó que el candidato electo no cumplía con la residencia ininterrumpida, por un año anterior a la elección, por lo que se le declaró inelegible.

Otro caso es el de Genaro Vázquez en el año 2002, donde la autoridad administrativa electoral de un municipio del Estado de Guerrero, declaró la validez de la elección municipal, entregó la constancia de mayoría y validez al candidato postulado por el partido ganador, con lo cual implícitamente se reconoció que reunía los requisitos de elegibilidad.

Dichos actos fueron impugnados por la coalición que contendió en esas elecciones, por considerar que el candidato ganador no satisfizo el requisito de residencia.

En la resolución final SPJRC-203/2002, de la cadena impugnativa se resolvió que los actos estaban consumados y correspondía la carga de la prueba a la coalición impugnante, quien debía comprobar que los requisitos de elegibilidad no se cumplen y estos no pueden ser los mismos intentados ya en el momento del registro, lo cual es inadmisibles jurídicamente, porque los momentos diversos para su impugnación no implican doble oportunidad para controvertir la elegibilidad por las mismas causas, además de la repercusión en la carga de la prueba en función del momento en que se lleve a cabo dicha impugnación.

El caso Acuña del 2002 es otro asunto trascendental al respecto, en el cual durante la elección para renovar el Ayuntamiento de Acuña, Coahuila, la autoridad electoral otorgó las constancias de mayoría al candidato común registrado por

varios partidos. Otro de los partidos contendientes impugnó la declaración de elegibilidad de candidato electo, con argumentos de que el candidato ganador no justificó su residencia y vecindad, conforme a las disposiciones de la ley electoral local.

Esta se estimó infundada, porque la residencia y vecindad del candidato se comprobó con la documentación presentada. Además mediante constancia oficial se acreditó que no existía antecedente alguno de matrícula consular.

El Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación en el asunto SUP-JRC-197-2002, determinó que el conjunto de indicios de los elementos analizados, al enlazarse unos con otros, de maneras sencilla y natural, producían la convicción de que el actor se encuentra avecindado y es residente del municipio de Acuña, Coahuila, por lo menos, con la antigüedad exigida por la ley.

Caso Zacatecas, tiempo después de haberse resuelto el asunto del “Rey del Tomate”, la constitución y legislación electoral en Zacatecas, fue reformada para admitir la residencia binacional, entendida como la condición que sume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y domicilio y vecindad en el territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses.

Dentro de este nuevo marco normativo, en las elecciones para renovar al ayuntamiento del municipio General Francisco R. Munguía, Zacatecas, se aprobó el registro de José Manuel Balderas Castañeda, como candidato propietario a Presidente Municipal. Sin embargo su registro fue impugnado, y el Tribunal Electoral del Estado lo declaró inelegible, por no haber exhibido la constancia de residencia expedida por el Secretario Municipal y estimar insuficientes otros medios de prueba ofrecidos para acreditar dicho requisito.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, destacó que la exigencia de la residencia como garantía de que el candidato conoce la problemática, necesidades y prioridades de la comunidad a la que pretende gobernar, había sido exigida de manera extrema, porque se consideraba

la única forma posible de conseguir ese objetivo, entre otros aspectos, por el poco desarrollo de los medios de comunicación y de transporte; no obstante, en virtud del gran avance de dichos medios, se ha facilitado enormemente el conocimiento de la situación determinada de un lugar, a tal grado que en ocasiones es posible tener datos precisos y confiables de acontecimientos de un municipio o una región, en forma casi simultánea a su realización, aún estando lejos e incluso obtenerlos antes que los propios habitantes, además que el tiempo de desplazamiento entre puntos geográficos se ha reducido considerablemente. (González, 2006)

Esa flexibilización respecto del requisito de residencia, como elemento para demostrar la vinculación apuntada con la comunidad, se podía advertir de la interpretación funcional de la legislación reformada de Zacatecas.

Por lo anterior, y de acuerdo a una interpretación conforme con el principio de igualdad establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la posición mayoritaria de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró que esa posibilidad de doble residencia tenía que hacerse extensiva para las personas que desean contender para algún cargo de elección popular, pero que por razones de trabajo, estudio, etcétera, constantemente se ausentan o partan del lugar en el cual tienen su residencia habitual, dentro del territorio nacional o incluso dentro del mismo estado, sin que tal situación implique una ruptura o alejamiento total, ya sea porque mantienen lazos familiares, de trabajos, negocios o propiedades, o cuestiones similares, pues la misma razón para conceder ese beneficio a las personas que trabajan en todo país, debe aplicarse para quienes radican dentro del territorio nacional. (González, 2006)

En ese contexto, se concluyó que era incorrecto estimar indispensable la exhibición de la constancia de residencia expedida por la autoridad municipal referida, y se tuvo por demostrado el requisito con las pruebas exhibidas, suficientes para acreditar que dicho candidato mantenía los lazos mencionados en

dicho municipio por el tiempo requerido, dentro del margen de flexibilidad resultante de la permisión de la residencia binacional. Por lo anterior, se revocó la decisión del tribunal local y quedó subsistente el registro de dicho candidato.

Otro asunto ha sido el de Amalia García, a quien en contra de su triunfo en la elección de Gobernador del Estado de Zacatecas, se hizo valer su inelegibilidad, por no tener la residencia mínima de cinco años, anteriores a la elección, exigida en el artículo 75 de la Constitución local.

En la posición mayoritaria adoptada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los supuestos de excepción se explican en que se trata de cargos para los cuales resulta necesario residir fuera del territorio del Estado y, en la razón fundamental de que implican el ejercicio de derechos políticos de los ciudadanos, los cuales no podrían ser obstáculo para ejercer otro.

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estimó que los cargos de naturaleza federal a que se refiere el precepto son aquellos que, sin ser de elección popular, requieren el ejercicio de funciones públicas para todo el territorio nacional o, cuando menos, que coadyuven a su cumplimiento, como el de Jueces, Magistrados o Ministros de tribunales federales, Secretarios de Estado, los cargos de la Administración Pública Federal en general, etcétera.

Por último otro caso de relevancia fue el de Andrés Manuel López Obrador, que no fue resuelto por la Sala Superior, pero el Maestro Leonel lo incluye en su obra por lo interesante y por referirse al mismo asunto de residencia, por reforzar el tema lo aportamos para el enriquecimiento del mismo.

Dos partidos políticos y una coalición impugnaron, ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el registro del candidato a Jefe del Gobierno del Distrito Federal postulado por diverso partido. Los impugnantes alegaron que dicho

candidato no era originario de la Ciudad de México, por lo que incumplía el requisito de haber residido en ella de manera efectiva e ininterrumpida durante cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

El partido postulante y el candidato presentaron ante la autoridad electoral, una constancia de residencia emitida por la delegación respectiva. En la sentencia, el tribunal local determinó que dicha constancia es apta y suficiente para demostrar la residencia exigida por la ley, ya que en su emisión se cumplen los requisitos para su tramitación y son prueba plena para acreditar la residencia.

Como se puede observar de todos los casos que nos ofrece en su narrativa el Maestro Leonel Castillo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio prioridad al principio de legalidad, tanto para su obligación de cumplimiento como para su excepción, pero al final reconoce que la residencia efectiva, es un factor común en los requisitos de elegibilidad de los candidatos para poder cumplir con los principios y postulados de la representatividad.

La idea de que los representantes políticos lleven la identidad y fijeza de las necesidades del sector a representar ha quedado más que evidente, pero igual, se coincide que para que esta residencia o vecindad de los candidatos a representantes, sea un verdadero requisito de elegibilidad, debe estar antes que nada prevista por la ley y segundo ser posible de comprobar, por ello no puede ser arbitrario, ya que no sólo es un requisito para contender al cargo público, sino que lleva consigo la posibilidad de ejercer la función para el que será electo.

CONCLUSIONES

Los derechos políticos, son aquellos catalogados entre los derechos subjetivos públicos, que requieren las personas para interactuar con los órganos que conforman el Estado, ya de manera directa al ejercer un cargo público o de manera indirecta al elegir a sus representantes.

La demarcación territorial, no sólo sirve como instrumento de limitación geográfica del país, sino que, propicia una homogénea conglomeración cultural, étnica, socio-política de los ciudadanos dentro de un territorio. La representatividad democrática exige que los ciudadanos voten por personas que pertenecen a su comunidad territorial electoral y que tengan afinidades e intereses en común.

Como quedó asentado en el capítulo primero, se considera que la democracia representativa es el sucedáneo inevitable de la democracia directa en las modernas sociedades de masas. En organizaciones y comunidades numerosas y complejas se hace imposible la participación directa de todos los miembros en todas las decisiones colectivas por dos razones esenciales; la imposibilidad logística de hacerlo (imposibilidad de la reunión y deliberación de todos los ciudadanos) y la ausencia de conocimientos especializados de los mismos ciudadanos para tomar decisiones técnicas. La gobernabilidad, la oportunidad y eficacia en la toma de decisiones exige reducir dramáticamente el número de quienes tomarán las decisiones, lo que pueda llevar a una autocracia (el poder de uno) o, cuando más, una oligarquía (el poder de pocos). Lo que conlleva el peligro que las decisiones así tomadas no consideren el interés colectivo sino sólo el particular de quienes asumen esos cargos directivos. La democracia representativa pretende conciliar, de la mejor manera posible, esa necesidad

técnica y logística de reducir el cuerpo decisorio con la esencia de la democracia; el visto bueno de los gobernados de delegar dichas facultades en unos cuantos, que serán sus representantes (y por tanto considerar sus intereses en el momento de tomar las decisiones colectivas). Para lo cual se requiere de ciertas condiciones, como el sufragio efectivo que haga valedera la voluntad ciudadana en el momento de designar a sus propios representantes, y un sistema de rendición personalizada de cuentas de los representantes así electos a sus representados. Es decir, la representatividad política tiene al menos dos movimientos entre el cuerpo ciudadano y el cuerpo gobernante; uno de ida (elecciones libres) y otro de regreso (la rendición de cuentas que supone que los representantes podrán ser removidos o ratificados, dependiendo de su desempeño y la fidelidad con que promovió los intereses de sus representados). (Jose Luis Calva y otros, 2007)

Existe una democracia representativa cuando quienes participan en las deliberaciones que conducen a la adopción de las decisiones colectivas son personas que han sido elegidas con esa finalidad. En la democracia moderna, las principales decisiones políticas son adoptadas por representantes electos y no directamente por los ciudadanos. Teóricamente estos representantes no son delegados que representen intereses particulares sino fiduciarios que representan intereses generales. (Bobbio, 2001) Esto implica que el representante no tiene un vínculo de mandato, lo que supone, entre otras cosas, que el representante actúa con cierta libertad de decisión y que su mandato sólo es revocable con motivo de las elecciones políticas. Bovero sostiene que la representación democrática supone que el parlamento en su conjunto, y en cada una de sus partes, refleja las diferentes tendencias y orientaciones políticas presentes en el país considerado globalmente, sin exclusiones y en sus respectivas proporciones.

México al reconocer el pacto de San José de Costa Rica, presupone el cumplimiento normativo del ámbito de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y sus diferentes conceptualizaciones, como se atendió con antelación, los derechos políticos están debidamente garantizados en su ejercicio y aplicación

por lo que aun cuando la Corte interamericana ha reconocido que estos no son absolutos, sus restricciones también están limitadas en la plena legalidad, la finalidad y la razonabilidad de estas restricciones.

La comunidad europea también reconoce estos derechos como fundamentales y exige a sus países miembros su extremo cuidado y protección, a tal grado que limita a un mas sus restricciones.

La Constitución Federal mexicana, reconoce los derechos políticos y el sistema representativo de gobierno, a través de una soberanía republicana, la cual pueden ejercer los ciudadanos a través de voto libre y secreto o al ser votados para ocupar el cargo público.

La representatividad que deben llevar los cargos públicos, como coinciden en la concepción moderna varios tratadistas, no es limitada, ni son mandantes de las comunidades, puesto que los representante cuentan con la suficiente autonomía de gestión, así mismo, sus acciones deberán perseguir no soluciones particulares o de grupo, sino generales o de bien común. Ello, es totalmente compatible con la tesis motivo de la presente investigación, puesto que si bien el representante no realiza funciones de fiduciario, si ejerce funciones en bienestar de toda la sociedad, inclusive la localidad en la que fue electo, por ello es que los representantes, al menos los de mayoría en el actual sistema, si deben tener una identidad, un apego y arraigo a sus comunidades, si bien no para establecer normas de corte individualista, si para conocer el contexto individual y a sí tomar las decisiones de orden general.

Algunos autores, confunden las posturas, seguidas por figuras de talla de Bobbio, Ferrayoli o Sartori, que ven la democracia como un sistema o procesos metódicos, y que exigen en los representantes más acción política y menos acción social, no obstante, no hay que olvidar que ellos se enfrentan a marcos generales de representatividad y que ésta no debe individualizarse, sino que debe siempre no perder su generalidad por el orden público que representan.

Coincido en el punto de que la representatividad tiene dos factores, uno de validación por parte del representado y otro el de rendición de cuentas del representante al representado que lo eligió.

Ello en Quintana Roo, es un hecho pues la Constitución local exige que el representante del poder legislativo visite e informe al grupo social o distrito que lo eligió. Lo cual en parte cumple con el principio donde toma fortaleza la representatividad, pero cuando esto ocurre, como se da en aquellos diputados que fueron electos, pero no se identificaron con su electorado, no tenían una identidad con ellos, como se materializa una disposición con aquellos diputados que ni siquiera pertenecían al municipio.

Considero que con todos los elementos aportados, siendo congruente con las normas internacionales en materia política y de respeto a los derechos humanos, con los derechos fundamentales plasmados en la propia constitución federal, es indispensable que se regule los términos de una plaza de residencia efectiva por parte de los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, ya sean propietarios o suplentes.

Esto en base a los criterios que rigen la residencia efectiva, permitiría que los diputados se identifiquen con las comunidades que integran sus distritos y puedan llevar una adecuada representación y las normas generales que aprueben, no omitan contemplarlos o vulneren sus derechos sin conocimiento de causa.

La nueva distritación electoral del estado del 24 de julio de 2012, generó un nuevo panorama en la elección de los candidatos, los propios partidos se habían acostumbrado a proponer por cada distrito un representante que tuviera identidad con cada municipio que conforma el estado, al grado, que se escuchaba decir el diputado de tal o cual municipio, lo que hoy ha variado bajo el principio de que un municipio es igual a un distrito, en la actualidad un distrito puede englobar hasta

dos municipios, y un municipio puede compartir con hasta dos municipios más sus territorios distritales.

Lo anterior, lleva a entender que las reglas de distribución electoral variaron, dejando a la normatividad constitucional local y reglamentaria en la materia sin una regulación adecuada, exigiendo su adecuación para la obtención de una mayor representatividad por parte de los diputados de mayoría.

El proceso electoral ordinario local 2013, permitió observar las deficiencias de nuestra normatividad en la materia, y la necesidad de que ésta sea adecuada, ya que de no ser así, pudiera correrse el riesgo de perder uno de los objetivos que nuestra norma constitucional federal proclama, como es garantizar el derecho fundamental, de respeto a los principios de igualdad y libertad de una democracia representativa.

La debida representatividad debe ejercerse por todos los órganos públicos del estado, no obstante los candidatos electos a ocupar los cargos de diputados por el principio de mayoría relativa, cuentan con el aval de un sector, son la voz de sus representados en el congreso y por ello se espera que los mismos, al menos conozca las necesidades de sus sector, cuenten con una arraigo y se identifiquen con esa porción de población, para que al momento de ejercer sus funciones, puedan representarlos adecuadamente.

La Constitución, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los precedentes internacionales, sugieren la necesidad de regular para que se exija un mínimo de tiempo donde el representante político conozca, se identifique con su grupo representado y que ellos reconozcan a su representante.

PROPUESTA.

El trabajo de investigación, fortalece la opinión de que en el Estado de Quintana Roo, en base a la nueva distritación electoral y tomando en consideración lo acontecido en el pasado procesos electoral 2013, se requiere una normativa tanto constitucional, como del orden reglamentario, en la que se regule adecuadamente la representatividad que deben tener los diputados de mayoría relativa, que representan a cada distrito uninominal.

Esto es, y resulta pertinente al modificar el texto Constitucional local, para que se permita establecer en el artículo 55, en su fracción primera, la exigencia de que la residencia efectiva, sea en el Distrito por el cual competirá cada candidato, esto llevaría a que el requisito de elegibilidad, fuere más concreto, eliminaría dudas interpretativas, como las que ya han acontecido en el último proceso electoral.

Desde la antigüedad se ha puesto especial énfasis en las características que deben tener las personas que estén al frente o tomen las decisiones dentro de un Estado, por lo que para ser digno de ocupar un cargo de dirigencia política es necesario que se reúnan ciertos requisitos. Ya desde las civilizaciones griega y romana, prevaleció la idea de que "el guardián y conductor de los pueblos debía ser el Filósofo, ya que éste era el más sabio, temperante y justo, el cual contaba además con nobleza moral y buena gracia." (Iñiguez, 2001)

En la modernidad se instituye la idea de que los gobernantes son meros servidores del pueblo, por lo que tienen como requisito fundamental ser hombres que cumplan y se comprometan con las exigencias de la sociedad. Estas ideas liberales y democráticas han seguido tomando ventaja y evolucionado hasta nuestros días, pero sin perder la idea central que se ha planteado desde la

antigüedad, es decir, la búsqueda de un método que nos permita seleccionar a los mejores candidatos para que nos representen y consigan el bienestar y el equilibrio dentro del Estado. (Hidalgo, 2002)

El requisito de residencia ya se encuentra plasmado en la norma constitucional federal, no obstante este no implica necesariamente el deber de permanencia en un lugar determinado, por lo que el candidato cumplirá este requisito con el simple hecho de acreditar que durante todo un tiempo determinado por la ley, anterior a la elección tuvo como principal centro de actividades el territorio a representar, sin que ello signifique que no pueda ausentarse de éste por un tiempo establecido, pues al hacerlo no interrumpe la residencia, sino exclusivamente su permanencia.

Establecer este requisito para la elegibilidad de los candidatos a diputados de mayoría relativa en el estado de Quintana Roo, se justifica porque aunque tales funcionarios representan a toda la población del Estado, debe existir un vínculo natural y constitucional entre ellos y el distrito electoral que pretenden representar. El propósito de ello, debe ser que la población de cada distrito o territorio sea representada por hombres que hayan nacido en ellos o que se encuentren de tal manera vinculados a los mismos por la residencia, que puedan tener un cabal conocimiento de las necesidades reales, de las ideas y de los sentimientos de los vecinos de la localidad de que se trate para que el Congreso sea en verdad la expresión auténtica de la sociedad quintanarroense. Además, de ser indispensable como lo afirma el maestro Felipe Tena Ramírez, al señalar que los electores estén en posibilidad de conocer a la persona que van a designar como representante, lo cual se sustenta con lo ya previsto en la propia constitución local, sobre que cada diputado de mayoría relativa se elegirá por cada distrito electoral uninominal, y no en una sola circunscripción como sucede con los diputados de representación proporcional. (Hidalgo, 2002)

En base a los elementos aportados en el análisis doctrinal, legal y jurisdiccional sobre la necesidad de dar certeza sobre la representatividad de los diputados de mayoría relativa hacia sus representados y exista una verdadera

representación de ellos en la legislatura local, en base que pronto se adecuaran las normas legales para dar a éstos una posibilidad de reelección inmediata en sus cargos, es por ello se pretende se modifique el artículo 55 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo para queda de la siguiente manera.

Dice:

Artículo 55.- Para ser Diputado a la Legislatura, se requiere:

I.- Ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con 6 años de residencia en el Estado, y

II.- Tener 18 años cumplidos el día de la elección.

Debe decir:

Artículo 55.- para ser Diputado **propietario y suplente en** la Legislatura, se requiere:

I.- Ser ciudadano Quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, y tener:

a) Para los diputados de mayoría relativa, residencia en el Estado no menor a seis años en el Estado y una residencia efectiva no menor a dos años en el distrito a competir, ambas previas al día de la elección.

b) Tratándose de los diputados de representación proporcional, acreditar en lo que toca a la residencia en el Estado, no menor a seis años previos a la elección, y

II.- tener 18 años cumplidos el día de la elección.

Esta modificación que se propone, permitiría que al menos los diputados de mayoría relativa, puedan identificarse con la población que decidieron representar. Los dos años que deberán acreditar de manera efectiva no serían adicionales para el tiempo de residencia de seis años que deben comprobar en el Estado y que hoy establece la norma constitucional local, sino que vendría a estar dentro del mismo período de exigencia, sólo que los dos últimos años previos a la elección, deberán contar con la residencia efectiva, es decir no sólo contar con domicilio, sino que se atenderá las acciones y labores de identidad que en ese distrito realice el aspirante a candidato para acreditar dicha residencia de dos años.

Es importante resaltar que los dos años que se solicitan para la residencia efectiva en el distrito a competir para los diputados de mayoría relativa, no es arbitrario, puesto que ese tiempo es el mismo que se establece en la propia Constitución local para el caso de obtener la calidad de ciudadano, lo cual vendría a dar congruencia y lógica al tiempo de ejercicio de dos derechos políticos, si nuestra norma constitucional local prevé un tiempo para adquirir la residencia de ciudadanía, es asequible que sea ese mismo tiempo, el adecuado para obtener el conocimiento de las necesidades que requiere el grupo social a representar y que también dicho grupo se identifique con su representante a elegir.

Bibliografía

Andrew Reynolds, Ben Reilly y otros. (1999). *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional*. México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial e Instituto Federal Electoral.

Ayllon, S. L. (2006). *Democracia, Transparencia y Constitución*. México, D.F.: UNAM-IFAI.

Betanzos, J. A. (s/d de s/m de s/a). *Mexico Electoral*. Recuperado el 20 de 12 de 2013, de tres preguntas al sistema mayoritario: <http://www.mexicoelectoral.org.mx>

Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. México, D.F.: FEC.

Carbonell, M. (2009). *Elementos de derecho constitucional*. México, D.F.: Distribuciones Fontamara, S.A.

Carlos Báez Silva y Luis Efrén Ríos Vega. (2013). *Ciudadanía, Derechos Políticos y Justicia Electoral en México*. México, D.F.: Tribunal Electora del Poder Judicial de la Federación.

Carlos Román Soberanis Ferrao y Ligia Ma. Teyer Escalante. (2002). *Evolución del Derecho Electoral en Quintana Roo, Problemas del Presente, Dilemas del Futuro*. Chetumal: IEQROO.

Carpizo, J. (2003). *Temas Constitucionales*. México, D.F.: Porrúa, S.A,- UNAM.

Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos 06 de 08 de 2008).

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). (2003). *Diccionario Electoral Tomo I*. México, D.F.: UNAM, TRIFE, IFE.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). (2003). *Diccionario Electoral Tomo II*. Mexico, D.F.: TRIFE, IFE, UNAM.

Convención Americana, s. D. (1969). Pacto de San José de Costa Rica. San José de Costa Rica.

Electoral, I. F. (2005). *Camino a la democracia 2004-2005*. México, D.F.: IFE.

- Electoral, I. F. (1997). *Memorias de la Redistribución Electoral Mexicana 1996*. . México, D.F.: IFE.
- González, L. C. (2006). *Reflexiones temáticas sobre el Derecho Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Groppi, T. (2003). *La reforma constitucional en los estados federales*. México, D.F.: FUNDAp.
- Hector Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona. (2005). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México, D.F.: Porrúa, S.A.
- Held, D. (2006). *Modelos de democracia*. Madrid, España: Alianza Editorial S.A.
- Heller, H. (2007). *Teoría del Estado*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hidalgo, S. K. (2002). Requisitos de elegibilidad y economía procedimental en la etapa de registro de candidaturas. *Boletín* , 3-10.
- Igor Vivero Ávila Coordinador. (2010). *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*. México, México. : IEEM. UAEM.
- Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. (. (2000). *DICCIONARIO ELECTORAL2000*. Recuperado el 25 de 11 de 2013, de <http://diccionario.inep.org/PRESENTACION.html>
- Iñiguez, E. S. (2001). *De los Clasicos*. México: Porrúa.
- Jonatán Quintal Soler y Jorge Alberto Chan Cob. (2011). *La Participación Política en Quintana Roo (origen y desarrollo 1902-1981)*. México, Quintana Roo: IEQROO y UQROO.
- Jorge Fernández Ruiz y Sonia Venegas Álvarez. (2009). *Derecho Administrativo del Estado de Quintana Roo*. México, D.F.: Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- José de Jesús Gudiño Pelayo, José Rodolfo A Vega Hernández y otro. (2005). *Controles Constitucionales*. México, Guanajuato: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.
- Jose Luis Calva y otros. (2007). *Democracia y Gobernabilidad*. México, D.F: UNAM, PORRUA.
- José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. (2011). *La mecánica del cambio político en México*. México, D.F.: Ediciones Cal y Arena.

Juan José Russo- Jorge Alberto Sánchez Ortega. (2008). *Nueva Política y Calidad Democrática en México*. México, Guerrero: Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C.

Juan José Russo, Jorge Alberto Sánchez Ortega y otros. (2008). *Nueva Política y Calidad Democrática en México*. Queretaro, México: FUNDAPS.

Leongómez, C. R. (2005). *Los retos de la democracia*. Colombia, Bogota: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales .

Leví Martínez y Liliana López. (2003). Integridad de Comunidades y Redistribución Urbana. *Covadonga Escandón, Revista Política y Cultural de la Universidad Autónoma Metropolitana* , 25-33.

Leví, L. L. (2000). Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros. *IFE* , 35-75.

Liliana López Leví y Ernesto Soto Reyes Garmendia. (2008). Federalismo y Redistribución Electoral en México. *Revista Política y Cultural de la Universidad Autónoma Metropolitana* . , México, D.F.

Máynez, E. G. (1989). *Introducción al Estudio del Derecho*. México, D.F.: Porrúa, S. A.

Muñoz, J. A. (2013). La distritación en Quintana Roo, un proceso democratizador. *Órgano Oficial de Difusión del Tribunal Electoral de Quintana Roo* , 30-57.

Nava, E. A. (1997). *Derecho Constitucional*. México, D.F.: Harla.

Oropeza, M. G. (s/f de s/m de 2008). *Infojus*. Recuperado el 19 de 12 de 2013, de Publicaciones Periódicas, reforma Judicial: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=refjud&n=12>

Perdomo, C. J. (2002). Los Procesos de Distritación Electoral y el uso del criterio de comunidad de interés. *Estudios Demográficos y Urbanos* , 151-173.

Pérez, F. P. (2006). *Teoría del Estado*. México, D.F.: Porrúa, S.A.

Ramírez, F. T. (1994). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, D.F.: Porrúa, S.A.

René Jiménez Ayala y Rigoberto Ocampo Alcántar. (2005). *Cultura Política, Participación Ciudadana y Democracia*. México, D.F.: Publicaciones Cruz O., S.A.

salazar, E. M. (2004). *Elementos de Derecho*. México, D.F.: Porrúa, S. A.

- sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2003). *Qué es la democracia?* México, D.F: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Slagstad, J. E. (1999). *Constitucionalismo y Democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tribunal Electoral de Quintana Roo. (2006). *Análisis de Derecho Electoral*. México, Quintana Roo: Tribunal Electoral de Quintana Roo.
- Ugarte, P. S. (2006). *La democracia constitucional, una radiografía teórica*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, UNAM.
- Victor Venamir Vivas Vivas y otros. (2012). *Estudios Electorales* . México, Quintana Roo: Tribunal Electoral de Quintana Roo.
- Zarate, A. (2006). *Abstencionismo cisis de partido y fragilidad democrática*. México, México.: Instituto Electoral del Estado de México.