

La residencia como limitante desproporcional del derecho a desempeñar cargos públicos distintos a los de elección popular

Residency as a disproportionate limit to the right to hold nominated public office positions

Fernando Ramírez Barrios*

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

RESUMEN

La residencia constituye uno de los límites más comúnmente utilizados por el legislador ordinario para restringir el ejercicio del derecho a desempeñar un cargo público distinto a los de elección popular. Sin embargo, existen situaciones en las cuales surgen dudas en torno a la constitucionalidad de este requisito. Precisamente, este artículo analiza la cuestión, a la luz de un asunto resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para ello se aplica un marco teórico conceptual, así como el método de examen escalonado, a fin de establecer un diálogo fructífero, por un lado, entre la sentencia y la minoría, y por el otro, entre estos elementos y la academia. De esta forma, el presente trabajo pretende inscribirse en la tendencia denominada discusión crítica de casos judiciales.

* Secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del magistrado presidente José Alejandro Luna Ramos. fernando.ramirez@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, residencia, función pública, examen escalonado, inconstitucionalidad.

ABSTRACT

Residency constitutes one of the most common limits used by ordinary legislators to restrict the right to hold nominated public office positions. Nonetheless, there are certain situations in which the constitutionality of this limit is open to question. This article analyses precisely this question of constitutionality in relation with the case recently settled by the Superior Court of the Federal Electoral Court of Mexico. For that purpose, the theoretical framework is revised applying the method of constitutional analysis recognized by Spanish and German jurisprudence to determine unconstitutionality (*examen escalonado*). In doing so, this paper seeks, on one side, to facilitate a fruitful dialog between the court ruling and opposing views stated in particular votes, and on the other, between both items and academia. For that reason, this article aspires to subscribe to the academic category referred to as critical discussion of judicial rulings.

KEYWORDS: human rights, residency, public office, *examen escalonado*, unconstitutionality.

Introducción

El ámbito dentro del cual se enmarca el presente estudio corresponde a uno de los temas más importantes de la teoría jurídica de los últimos tiempos: los derechos humanos, sus límites y las condiciones que se deben cumplir para justificar su intervención.

Se escogió la sentencia SUP-JRC-10/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la que se declaró inconstitucional el artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por estimar que limitaba en forma desproporcionada el derecho político fundamental a desempeñar un cargo o función pública que no era de elección popular.

El límite que en este caso se declaró inconstitucional fue que se exigiera la residencia dentro de un determinado ámbito geográfico-electoral. Esta situación inmediatamente llama la atención, dado que tal requisito es uno de los más aceptados y utilizados en las legislaciones electorales de las entidades federativas para restringir los derechos políticos.

El objetivo del presente trabajo es determinar con precisión el criterio adoptado y discutir si es correcto o no.

Para tal efecto, se acude a un marco teórico en el cual se analizan y estudian diversos conceptos, entre los que destaca el apartado relativo al derecho a desempeñar cargos públicos. En él se determina el contenido esencial del derecho fundamental, sus alcances, el paradigma o ideal que subyace y los principios que se encuentran en conflicto en los asuntos que involucran una limitación a este derecho.

Asimismo, se analizan formalmente las legislaciones electorales de las entidades federativas, a fin de establecer elementos de uniformidad y diferenciación en torno al tema de la residencia como límite a un derecho fundamental.

Finalmente, se utiliza el método del examen escalonado para someter a discusión los resultados de la sentencia y verificar si se corroboran mediante otros mecanismos empleados en el ámbito electoral.

Lo interesante de la cuestión radica en que ninguno de estos tres aspectos se utilizó en la sentencia (en lo referente al marco teórico, por lo menos no de manera explícita) para sustentar la decisión, por lo que su uso servirá para someterla a crítica.

El artículo se divide en cuatro partes: marco teórico, en el que se analizan algunos de los conceptos más importantes; planteamiento del problema, en el cual se determina la cuestión a dilucidar, los argumentos que sustentan la decisión de la sentencia y la opinión de la minoría, y se propone la metodología para abordar el problema; en la discusión se utilizan precisamente los tres elementos ya mencionados; finalmente, se establecen las conclusiones de la investigación.

Marco teórico

En el presente apartado se analizarán brevemente tres de los conceptos básicos y angulares involucrados en el caso estudiado: derecho a desempeñar cargos públicos, límites a los derechos fundamentales y residencia. La finalidad es ofrecer una visión integral de tales conceptos a fin de establecer diversas herramientas que sirvan para la crítica analítica de la sentencia y para dar orden a la discusión sobre la pregunta de investigación.

Derecho a desempeñar cargos públicos

Acorde con lo establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los ciudadanos tienen derecho a ser nombrados para cualquier empleo o comisión que no sea de elección popular.

Este derecho también se encuentra contemplado en los artículos 21, apartado 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el 25, inciso c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en el 23, apartado 1, inciso c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para efectos analíticos y explicativos,¹ se encuentra comprendido en la categoría de los derechos políticos, y cuando la autoridad es la encargada de la organización, vigilancia o administración de justicia en el ámbito de los procesos comiciales, se está en presencia de la subcategoría de los derechos político-electorales. Tal prerrogativa del ciudadano constituye un derecho fundamental con base constitucional y configuración legal, en cuanto en la ley se establecen las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los titulares.

Importa destacar que a partir de la reforma legal publicada en el DOF el 1 de julio de 2008, se agregó un segundo apartado al artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), en el cual se establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) procede para impugnar los actos o resoluciones que afecten el derecho de los ciudadanos a integrar a las autoridades electorales de las entidades federativas. Con ello se amplió el catálogo de derechos protegidos mediante este medio de impugnación (Jurisprudencia 11/2010). Debe recordarse que anteriormente la Sala Superior del TEPJF sólo conocía de la integración de órganos electorales mediante la acción tuitiva de los intereses difusos de los partidos políticos (Jurisprudencia 15/2000) y por medio del juicio de revisión constitucional electoral (JRC) (Jurisprudencia 2/2001), en el cual los ciudadanos no se encuentran legitimados. Por tanto, actualmente existen dos medios

¹ Se comparte la opinión de V. Abramovich y C. Curtis (2002, 19-65), en el sentido de que la distinción y categorización de los derechos humanos en civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera, sólo tiene utilidad analítica, pero carece de fundamentos lógico-deónticos. A ello se agrega que en nuestro país el uso de estas categorías ha provocado interpretaciones erróneas, como la que considera que los derechos políticos no son garantías individuales (derechos humanos, en el argot jurídico mexicano) (SCJN 1989, 1061). De hecho, a esta situación parece apuntar la reciente reforma constitucional sobre derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011. Así, en el capítulo I del título primero se modifica su denominación, para quedar, "De los Derechos Humanos y sus Garantías". En específico, en el artículo 29 constitucional, relativo a la suspensión de los derechos humanos, se dispone que no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio, entre otros, de los derechos políticos.

de impugnación para controvertir la integración de autoridades electorales locales y cuya competencia le corresponde a ese Órgano Jurisdiccional (Jurisprudencia 3/2009).

En ese sentido, el contenido y la extensión del derecho analizado no son absolutos, ya que la propia Constitución autoriza establecer requisitos y limitantes, tarea que encomienda al legislador ordinario.

Desde la perspectiva constitucional, comprender el desempeño de la función pública en clave de derechos fundamentales impone una interpretación sistemática del derecho a la igualdad, de los derechos políticos de los ciudadanos, del establecimiento de funciones mediante una ley o reglamento, y de las limitantes para acceder a cargos públicos.

En relación con el principio de igualdad de oportunidades en materia de ingreso a la función pública, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en sentencia del 6 de agosto de 2008, en el Caso Castañeda Gutman vs. México, consideró lo siguiente:

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, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.

(...)

el derecho a tener acceso a las funciones públicas en *condiciones generales de igualdad* protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación (Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. el Estado mexicano).

‡ Éste y los siguientes énfasis fueron añadidos por el autor.

A su vez, en la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH-ONU 1996) se interpreta la citada disposición del pacto internacional, que prevé:

Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos.

Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso.

Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.

Así, el derecho fundamental en cuestión apunta a que todo ciudadano ha de desempeñar funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones —de conformidad con la ley fundamental y con los tratados internacionales sobre derechos humanos—, además de que debe garantizarse en todos los ámbitos del servicio público, lo cual se traduce en:

- a) Un mandato de tratamiento igualitario para todos los ciudadanos que deseen aspirar a ocupar un cargo público, sin distinción alguno por motivos de género, raza, condición social, creencia religiosa o militancia política.
- b) La adopción de medidas positivas frente a grupos sociales que inveteradamente han sido discriminados para acceder a cargos públicos, en especial de dirección.
- c) La utilización de criterios razonables y objetivos al establecer los límites o requisitos al ejercicio de ese derecho.

En este punto es necesario considerar que la regulación de este derecho comúnmente se hace diferenciando tres momentos diversos: ingreso,

ascenso y retiro del servidor público. Dado que el problema planteado se refiere a la integración de una autoridad electoral, es necesario establecer el alcance de este derecho en lo relativo al ingreso.

En primer término, debe señalarse que de la fracción referida del artículo 35 constitucional no surge un derecho a ocupar o desempeñar funciones específicas, sino un derecho de participar en el proceso de selección o designación para desempeñar determinados cargos públicos, siempre que se cumplan los requisitos correspondientes. En otras palabras, los ciudadanos son titulares de concurrir, en condiciones de igualdad, a dichos procesos (García-Trevijano 1990, 250-1).

En segundo término, el bloque constitucional señalado dispone que el ejercicio de este derecho debe realizarse en condiciones de igualdad; en ese sentido, el eje central del derecho a desempeñar cargos públicos lo constituye el principio de igualdad de oportunidades, de tal forma que existe una íntima conexión entre ambos (García 2000, 174).²

De ahí que sea doctrina del Tribunal Constitucional español que tal derecho concrete el principio de igualdad en el ámbito de la función pública (Sentencia STC 185/1999, fundamento jurídico 4).

Finalmente, debe mencionarse que el derecho en cuestión puede limitarse mediante las calidades y requisitos establecidos en la ley.³ De esta forma, la Constitución reserva a la existencia de una norma jurídica general, abstracta, impersonal y previa, la regulación de las condiciones de ejer-

² “Se trata, sin embargo, de un derecho prototípicamente relacional. Es difícil, en efecto, concebir el derecho a la igualdad como un derecho autónomo, como es difícil pensar en una violación del derecho a la igualdad que no comporte, simultáneamente, la vulneración de otro derecho. Esto es así porque la específica naturaleza de la igualdad ante la ley exige que su transgresión se proyecte sobre algún campo material concreto: no se viola la igualdad en abstracto, sino en relación con [...] —esto es, en regulación, ejecución o aplicación, ejercicio, etc.— el acceso a los cargos públicos, la libertad de residencia, el derecho al trabajo o a la tutela judicial efectiva, por sólo poner unos ejemplos” (García 2000).

³ Dado el planteamiento del problema, no será materia del presente trabajo la discusión en torno a si las calidades para acceder a un cargo público deben establecerse en una ley, en sentido formal y material, o si es válido determinarlas mediante reglamentos o, incluso, manuales de organización.

cicio del derecho, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar las condiciones para acceder a la función pública, las cuales, por regla general, son de mayor rigor e intensidad en caso de acceder a la función pública que cuando, ya dentro de ella, se busca desarrollarla y promocionarla.⁴

Límites al derecho

El bloque de constitucionalidad analizado dispone que el derecho en cuestión puede ser materia de limitaciones mediante el establecimiento de requisitos, calidades o aptitudes de los ciudadanos establecidos en la ley.

A este respecto, se ha estimado que el legislador tiene un amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho y la configuración del sistema mediante el cual se accede en la práctica a los cargos públicos (Sentencia STC 185/1999, fundamento jurídico 4; Sentencia C-452/05). Claro que, como con cualquier derecho humano, esta libertad del legislador tiene importantes limitaciones que son, por una parte, las generales que impone el principio de igualdad, el contenido esencial del derecho examinado y los derechos fundamentales que garantiza el bloque de constitucionalidad; y por otra, tales límites deben cumplir determinados requisitos, como la razonabilidad, objetividad y proporcionalidad.

En opinión del CDH-ONU, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del mencionado pacto internacional, cualquiera que sean las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “deberán basarse en criterios objetivos y razonables”, toda vez que “el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos” (CDH-ONU 1996, párrafo 4).

⁴ Esta situación subyace en la sentencia SUP-JDC-3003/2009.

De la misma forma, la Corte IDH, órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana, ha estimado que:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue (Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, párrafo 206).

De hecho, el artículo 23, apartado 2, de la convención referida establece que los derechos políticos pueden ser reglamentados exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por un juez competente en proceso penal.

En ese sentido, la limitación o restricción debida de los derechos fundamentales ocurrirá cuando se cumplan las condiciones siguientes (Bragge 2004):

- a) Requisito formal: la restricción debe estar contenida en una norma de carácter general, abstracta e impersonal (reserva de ley).
- b) Requisito material: la restricción debe observar el principio de proporcionalidad (Díez-Picazo 2005, 114 y ss.), y para ello, la limitante debe ser:
 - i. adecuada, para alcanzar el fin propuesto;
 - ii. necesaria, en cuanto no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado;
 - iii. proporcional, en sentido estricto, en virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o del interés sobre el que se produce la intervención pública.
- c) Requisito material: respetar el contenido esencial del derecho fundamental objeto de limitación, pues lo contrario implicaría su supresión.

Cabe destacar que en lo atinente al establecimiento de límites al principio de igualdad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció un interesante criterio en torno a las cuestiones que tiene que analizar el juzgador, a fin de determinar si las restricciones que son materia de controversia deben estudiarse para decidir si se justifican. Tal criterio coincide en esencia con lo referido en el párrafo precedente (Jurisprudencia 55/2006).

Ahora bien, en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos, se estima que en el análisis de la constitucionalidad de los requisitos que han de cumplirse para ingresar a la función pública debe realizarse un ejercicio de ponderación entre dos principios: por un lado, la protección de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a los cargos y las funciones públicas; y, por otra parte, la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función (Sentencia STC 138/2000, fundamento jurídico 4; Sentencia C-452/05).

En efecto, permitir el establecimiento de límites a este derecho encuentra su razón de ser en que por medio de la regulación de calidades,

aptitudes y requisitos se busca que el ciudadano que acceda a la función pública resulte idóneo para cumplir con las competencias y responsabilidades inherentes al cargo.

Al respecto, se estima que esta situación tiene estrecha relación con el Estado social de derecho, pues desde la perspectiva de los derechos fundamentales la instauración de este tipo de requisitos tienen por objetivo reducir las prácticas como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, así como garantizar que formen parte de la organización estatal, y concretamente de la función pública, los mejores funcionarios y los más capaces. Tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional colombiana:

En efecto, el desarrollo económico y social de un país depende, entre otras variables, de la calidad del talento humano de su burocracia, es decir, de contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades que les han sido confiadas.

De igual manera, la garantía de los derechos fundamentales, en especial de aquellos de contenido económico, social y cultural, en buena medida, depende del adecuado funcionamiento de la administración pública (Sentencia C-319/10).

Finalmente, para examinar la constitucionalidad de los requisitos establecidos en la ley para acceder a los cargos públicos existen diversas técnicas, pero en el presente trabajo se utilizará el método de examen escalonado, principalmente porque en la sentencia estudiada se utilizó otra técnica, consistente en la aplicación directa y explícita del principio de proporcionalidad.

Esta técnica, empleada por los tribunales constitucionales alemán y español (Brage 2004), consiste en estudiar y controlar el cumplimiento específico de una serie de exigencias o condiciones del derecho fundamental en

un caso concreto. El análisis se realiza por niveles, de tal manera que ante la falta de actualización de una fase, en ese momento se detiene el examen.

Generalmente se efectúa en tres fases:

1. **Ámbito normativo del derecho fundamental** (la conducta o ley encaja o tiene relación con ese derecho).
2. **Ámbito inicialmente protegido por el derecho fundamental** (la conducta o ley verdaderamente afecta su ejercicio).
3. **Justificación de la afectación** (para lo cual debe analizarse si se respetan de manera sucesiva cada una de las condiciones señaladas).⁵

Residencia

La residencia efectiva es un hecho que materialmente se da con el ánimo de permanecer en determinado lugar, durante el tiempo requerido por la ley. La voluntad de permanencia en un sitio específico se materializa, entre otras cosas, cuando la persona desempeña un empleo, profesión, arte, o cualquier otra actividad productiva (Sentencia SUP-JDC-513/2005).

La residencia es un concepto relacional, en tanto necesariamente se refiere a un determinado ámbito geográfico y, generalmente, a una circunstancia temporal. En lo que interesa al presente trabajo, la cuestión geográfica electoral es la que guarda relación con la problemática planteada.

Para efectos de la geografía electoral, el territorio del país se divide en distintos ámbitos: nacional, circunscripciones plurinominales, distrital, municipal y seccional. De ellas, sólo incumben las referentes al municipio y al distrito electoral, los cuales hacen referencia

⁵ Claro que el resultado negativo de algún nivel produce consecuencias muy diferentes. Así, en las dos primeras fases la detención del examen en cualquiera de ellas provoca que la ley o conducta se estime válida, mientras que en la tercera fase cualquier falta de actualización de alguna de las condiciones trae como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad.

...a la extensión territorial de dos circunscripciones de naturaleza jurídica distinta, siendo la primera de ellas, la relativa al espacio físico que ocupa un municipio, mientras que la segunda es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total. En la circunscripción electoral, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o los partidos ganadores (Nohlen 2003, 165).

La finalidad de establecer el requisito de residencia para ocupar algún cargo como autoridad electoral es:

- a) Otorgar certeza y seguridad jurídica al ejercicio comicial, toda vez que el ciudadano que ocupa el cargo es un residente de la circunscripción respectiva.
- b) La proximidad material entre la autoridad y los electores.
- c) Facilitar el desempeño de la función electoral por parte del ciudadano.

Metodología

En el presente análisis se examina la residencia como requisito o límite al derecho a desempeñar cargos públicos en materia electoral, con la pregunta siguiente: ¿es proporcional la exigencia de residir en un determinado distrito para ocupar el cargo de consejero de la autoridad encargada de la organización de la elección municipal?

El problema deriva de la sentencia dictada el 5 de marzo de 2010, por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-10/2010, y cuyos principales argumentos son los siguientes:

Cuadro 1

Argumentos de la mayoría	Argumentos de la minoría
<p>Cuando se trata de municipios conformados por varios distritos, tal exigencia es inconstitucional.</p>	<p>Dicho requisito no es desproporcional y constituye un elemento importante del sistema para integrar a las autoridades electorales.</p>
<p><i>Argumento pro personae</i>: el derecho a ocupar un cargo público, al tener base constitucional y configuración legal, admite el establecimiento de ciertas restricciones por parte de la legislación, las cuales deben respetar el contenido esencial del derecho, así como cumplir las características de ser racionales, proporcionales, necesarias y justificadas.</p>	<p><i>Argumento sistemático</i>: tanto en el ámbito federal como en el local se exige que la integración de autoridades electorales se realice con ciudadanos que residan en la circunscripción territorial en la que ejerce competencia dicha autoridad, lo cual encuentra plena justificación en el diseño del sistema electoral, conforme a los principios de certeza, ciudadanización y objetividad.</p>
<p><i>Argumento sistemático</i>: la interpretación correlacionada de la norma legal, cuya inaplicación por inconstitucionalidad se solicita con el resto del sistema normativo y su contrastación con el bloque de constitucionalidad aplicable al caso, lleva a considerar que la restricción que impone dicha norma⁶ es desproporcional, al impedir que ciudadanos que viven dentro de un municipio puedan integrarse a la autoridad electoral por el solo hecho de residir en un distrito distinto u otro.</p>	<p><i>Argumento genético</i>: la existencia y previsión del requisito de residencia, en correspondencia con el ámbito territorial de competencia del consejo en el cual se quiera desempeñar el cargo electoral, encuentra su razón de ser en que corresponde al legislador ordinario prever los requisitos legales para ocupar determinado cargo público en la entidad federativa, por lo que no puede considerarse como un requisito injustificado.</p>

⁶ Artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo: “Los Consejeros Presidentes y Electorales de los Consejos Municipales y los Distritales, así como los Vocales de las Juntas Municipales y las Distritales Ejecutivas, deberán satisfacer los mismos requisitos señalados para los Consejeros Electorales del Consejo General, con excepción del nivel académico, que será el de bachillerato. La residencia efectiva será por cinco años en el Municipio o en el Distrito Electoral de que se trate, según corresponda”.

Continuación.

Argumentos de la mayoría	Argumentos de la minoría
<p><i>Argumento a partir de principios:</i> tratándose de municipios conformados por dos o más distritos, el requisito de residencia exigido por la ley para integrar el órgano encargado de organizar las elecciones municipales conculca el principio de igualdad al establecer un trato diferenciado no sólo dentro de los propios municipios, sino también en lo atinente al resto de los ciudadanos del estado de Quintana Roo que sí tienen la posibilidad de acceder a ese cargo. En esa medida, restringe de manera injustificada el derecho de los habitantes del municipio de poder participar en el acceso a dicho puesto.</p>	<p><i>Argumento teleológico:</i> el requisito de residencia tiene como finalidad, en el caso del derecho a ocupar un cargo de autoridad electoral, que los electores guarden identificación y proximidad con sus autoridades y, a su vez, se genere certeza plena respecto de la independencia e imparcialidad de los actos y resoluciones de dichas autoridades, lo cual se consigue cuando los ciudadanos que integran el consejo municipal tienen su residencia en el distrito.</p> <p><i>Argumento pragmático:</i> la posición de la sentencia permitiría la participación de un ciudadano de un municipio en calidad de autoridad administrativa electoral de un distrito diferente de aquel donde reside, pero se impediría que dicho ciudadano ejerciera su derecho al sufragio activo, toda vez que las funciones propias del órgano distrital exigen que el día de la jornada electoral el ciudadano se encuentre en sesión permanente en el consejo distrital respectivo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior se advierte que la discrepancia conceptual entre las dos posiciones gira en torno a si se justifica el requisito de residencia establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, en tanto límite al ejercicio del derecho político-electoral de acceso a cargos públicos distintos a los de elección popular. Para la sentencia no lo está, al tratarse de un requisito desproporcionado; mientras que para el voto minoritario el límite sí se acredita y sirve para cumplir determinados fines trascendentes.

En la sentencia se atribuye un significado a la disposición normativa que trata de hacerla lo más congruente posible entre dos principios de derecho que se encuentran en colisión: la protección de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a los cargos y funciones públicas, y la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función. Asimismo, estima que los objetivos que tal disposición pretende alcanzar no justifican la existencia de la restricción, por lo que el operador se inclina, en este caso particular, por la prevalencia del principio de igualdad.

En cambio, en los votos particulares se utiliza una interpretación sistemática para atribuir un significado al enunciado normativo que resulte lo más coherente posible con el resto del sistema y, a continuación, se estima que la restricción establecida se justifica en virtud de la finalidad que persigue la institución a la que pertenece el enunciado.

La respuesta a la cuestión planteada se realizará en tres partes:

1. Visión formal con apoyo en las legislaciones de las entidades federativas respecto del requisito de residencia para integrar a las autoridades administrativas electorales locales.
2. Discusión en torno al requisito de la residencia como límite al derecho a desempeñar cargos públicos, y en la cual se utilizará el marco teórico desarrollado.
3. Utilización del método de examen escalonado para determinar si la exigencia de dicho requisito se encuentra justificada en todos los casos o si existen excepciones.

Análisis de las legislaciones de las entidades federativas

Como se advierte en el cuadro del anexo, el cual contiene un análisis formal en torno al requisito de residencia como límite para integrar a las autoridades administrativas electorales locales encargadas de la organización de

las elecciones distritales y municipales, las entidades federativas pueden agruparse en dos conjuntos:

- a) Entidades en las que sólo se exige residencia en la entidad federativa: Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.
- b) Entidades en las que se exige residencia en el distrito o municipio, según la autoridad a integrar: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Por tanto, se tiene que en 15 entidades federativas se exige la residencia en el estado para formar parte de los órganos administrativos electorales del ámbito municipal y distrital, mientras que en 17 casos el límite en comento se establece respecto del territorio donde ejerce sus atribuciones —distrito o municipio, según corresponda— la autoridad que el ciudadano pretende integrar.

Derivado de lo anterior, se observa que todas las entidades federativas han establecido la residencia como un requisito al derecho de desempeñar cargos públicos en las administraciones electorales locales. Sin embargo, no existe uniformidad en lo relativo al alcance de esa limitación, ya que algunas sólo exigen residencia en la entidad correspondiente, en tanto que otras son más restrictivas al establecer ámbitos territoriales más específicos de residencia dentro del estado, como los distritos y municipios.

En otro orden de ideas, la circunstancia de que la mayoría de las legislaciones locales establezca como requisito la residencia en un determinado ámbito geográfico electoral resulta relevante para la función jurisdiccional en el aspecto argumentativo, pues tales leyes tienen a su favor la presunción de constitucionalidad y validez, de tal manera que, traducido en

términos políticos, representan el *statu quo*, lo cual implica que cualquier interpretación judicial dirigida a modificar esa situación tiene que demostrar la inconstitucionalidad o invalidez de esas normas.

La residencia: límite al derecho a ocupar un cargo público

Acorde con el bloque de constitucionalidad revisado, la residencia constituye un límite permitido al derecho a desempeñar cargos públicos, y para ello el legislador tiene una amplia libertad para establecer el contenido de las restricciones.

De hecho, el análisis de las legislaciones estatales en materia electoral permite advertir que en todas se exige la calidad de residente en un determinado ámbito geográfico comicial para integrar a las autoridades distritales y municipales encargadas de organizar y vigilar tales procesos.

Desde esa perspectiva, *prima facie*, dicho requisito se encuentra justificado, puesto que si las funciones de las autoridades comiciales se ejercen en una determinada circunscripción electoral, dentro del ámbito territorial correspondiente, entonces la exigencia de residir dentro de una demarcación tiene por objeto que quienes aspiren a los diversos niveles del cargo deban tener arraigo y reconocimiento en la circunscripción donde desarrollarán sus funciones: nacional, estatal o local, distrital y seccional.

Sin embargo, como se ha visto, ese mismo bloque de constitucionalidad exige que las limitaciones a los derechos fundamentales reúnan determinadas características, de tal forma que es necesario analizar la limitación en sede jurisdiccional a la luz del caso concreto, a fin de definir si resulta arbitraria.

Del análisis de la sentencia en cuestión, se advierte que la declaración de inconstitucionalidad de la parte final del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo opera únicamente respecto de una hipótesis normativa, que reúne los presupuestos siguientes:⁷

⁷ Así, por ejemplo, pueden darse casos como el del estado de Chihuahua, en el cual existe el segundo de los requisitos referidos, pero como en dicha entidad se exige la residencia en la entidad federativa, no existiría un problema de inconstitucionalidad respecto a la integración de las

- a) Cuando se trate de un municipio que abarca dos o más distritos.
- b) Cuando la autoridad distrital y municipal se encuentren confundidas.
- c) Cuando una de las autoridades distritales se encargue de la elección municipal.⁸

La problemática de constitucionalidad se plantea precisamente en la actualización de esa hipótesis, pues el requisito de residencia trae como consecuencia que cuando un municipio esté conformado por dos o más distritos y deban integrarse los consejos distritales que tengan a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones de los ayuntamientos, no podrán participar todos los residentes del municipio, sino únicamente aquellos que se encuentren en el distrito electoral de número más bajo.

Esencialmente, la sentencia considera que en esta situación el requisito de residencia exigido en la norma resulta inconstitucional y desproporcional, al impedir que ciudadanos que viven dentro de un municipio puedan participar o integrar al órgano encargado de organizar la elección en dicho ámbito territorial, por el solo hecho de residir en un distrito distinto al de menor número.

Se coincide con esta posición. Ello, en virtud de que, como se ha visto, el contenido esencial del derecho a ocupar un cargo público consiste en participar en el proceso de selección o designación para integrar a dicha autoridad en condiciones de igualdad; de tal forma que si se establece un trato desigual y arbitrario respecto de un grupo de personas, se afecta de manera sustancial tal contenido.

autoridades locales encargadas de las elecciones en el ámbito distrital y municipal. Véanse los artículos 13 y 18 de la Constitución de Chihuahua en relación con los numerales 85 y 109 de la ley electoral de esa misma entidad.

⁸ Un caso similar al de Quintana Roo podría presentarse con las autoridades electorales del Distrito Federal, ya que la elección de jefe delegacional queda a cargo del consejo distrital, designado como cabecera de delegación. Éste sólo puede estar conformado por ciudadanos residentes de dicho distrito electoral (Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, artículo 95, último párrafo, y 98, fracción V).

En efecto, la aplicación de dicho requisito trae como consecuencia un trato diferenciado, pues en la integración de la autoridad electoral municipal solamente puede participar una parte de los ciudadanos, sin que el resto de los residentes del mismo municipio tenga la oportunidad de acceder al cargo, por la simple circunstancia de habitar en un distrito electoral distinto al menos numeroso, a pesar de cumplir con el resto de los requerimientos. Tal situación implica un trato desigual, ya que se privilegia a los habitantes de un distrito frente a otros, a pesar de que todos forman parte del mismo municipio.

La arbitrariedad de esa limitación se encuentra, precisamente, en el hecho de estar basada en la condición social de una persona (situación prohibida por la Convención Americana), pues según el lugar de residencia —dentro de un mismo municipio— se podrá o no participar en el proceso de integración del órgano encargado de preparar y vigilar la elección, así como desarrollar funciones elementales para la buena marcha del proceso comicial del municipio, al corresponderle determinar a los contendientes en la elección (registro) y al ganador de la misma (calificación). Ello implica otorgar de manera injustificada una prevalencia e influencia mayor a un grupo de personas, al conformar a la autoridad.

De hecho, debe considerarse que esta limitación conduce al absurdo de que un ciudadano que cumple con los restantes requisitos de ley, pero vive del lado equivocado de la calle —elemento urbano que generalmente es utilizado para delimitar los límites territoriales de los distritos que conforman un municipio—, ni siquiera puede participar en el proceso de selección, lo que evidencia la irracionalidad de dicho requerimiento.

En esas condiciones, la distinción legislativa implica un tratamiento desproporcional, pues la aplicación del requisito se realizaría a costa de una afectación innecesaria y desmedida de los derechos constitucionalmente protegidos.

Por otra parte, los razonamientos de la minoría se estiman insuficientes. Ello, en virtud de que el argumento gramatical que se plantea se ve supera-

do por la circunstancia de que la norma en cuestión regula situaciones ordinarias, pero no proporciona una solución adecuada a las problemáticas que plantea la condición extraordinaria del caso concreto; pues si todo se redujera a residencia “en distrito” o “en municipio”, según se trate de una autoridad electoral distrital o municipal, no existiría inconveniente alguno.

Asimismo, la argumentación sistemática se limita a señalar que el bloque de constitucionalidad permite establecer límites al derecho examinado, pero no considera que deben cumplirse determinadas condiciones y, mucho menos, demostrar que el requisito en cuestión las cumple, máxime que el análisis realizado tiene un carácter de *prima facie* —por ejemplo, en varias ocasiones se dice en la argumentación que el requisito por sí mismo no es desproporcional—; sin embargo, no se contrasta realmente la aplicación de dicho requisito con el caso concreto.

De hecho, algunos de los ejemplos que se citan para apoyar la argumentación no resultan idóneos. Respecto de las autoridades federales, se advierte que no necesariamente deben coincidir el territorio donde se reside y el ámbito geográfico electoral de actuación de la autoridad a la que se pretende ingresar. En el caso de los consejos distritales del Instituto Federal Electoral (IFE) sólo se exige que los consejeros residan en la entidad federativa correspondiente.

De igual manera, en lo referente a las legislaciones electorales estatales se advierte que no existe uniformidad en ellas, por lo que no se puede pretender convertir en regla la coincidencia en el ámbito territorial de la actuación de la autoridad y la residencia del ciudadano que la conforma.

Aunado a lo anterior, la minoría omite advertir que su posición resulta incongruente con sus propias premisas, pues aceptan que para la conformación de la autoridad competente, de acuerdo con el sistema imperante, tiene que corresponder el lugar de residencia del funcionario que ejerce las atribuciones previstas en la ley y el ámbito territorial donde las ejerce. La consecuencia lógica de tal principio sistemático es que si la residencia se localiza en el municipio, entonces se tiene derecho a participar en el pro-

ceso de integración del órgano encargado de organizar y vigilar la elección en esa circunscripción.

El argumento teleológico que se alega adolece, precisamente, de que se pretende afectar de manera innecesaria el derecho de acceder a un cargo público para cumplir con la finalidad del requisito, por lo que es claro que no se ponderan ambas cuestiones, máxime cuando resulta discutible la referencia a la identificación y la proximidad. Tales cuestiones se han predicado en relación con los funcionarios de casilla, quienes deben residir en la sección electoral (división territorial mínima de la geografía electoral), pero sin que ello pueda extrapolarse a un ámbito territorial mayor, como son el distrito y el municipio. En este caso se considera que se comete una falacia de generalización indebida.

Finalmente, el argumento pragmático es erróneo, pues la misma dificultad respecto a la emisión del sufragio pasivo vale para todos los integrantes de la autoridad en cuestión, sin importar el distrito en el que residan, puesto que todos tendrían que estar en sesión permanente, además de considerar que ello en forma alguna impediría el diseño de mecanismos adecuados para evitar esta situación.

Método de examen escalonado

Primera fase (ámbito normativo del derecho fundamental)

En este caso se trata de la aplicación o inaplicación de una determinada ley al proceso de selección o designación de las autoridades electorales locales encargadas de organizar y vigilar los comicios distritales y municipales. El asunto guarda una estrecha relación con el derecho de acceso al cargo de los ciudadanos, contemplado en el bloque de constitucionalidad analizado al inicio de este trabajo. Como se vio, su contenido es esencial en materia de ingreso al servicio público; consiste, precisamente, en que la participación en este tipo de procesos se dé en condiciones de igualdad.

Segunda fase (ámbito inicialmente protegido por el derecho fundamental)

La parte de la ley cuya inaplicación se solicitó por ser inconstitucional es la parte final del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, la cual regula los requisitos —entre ellos, el de residencia— que deben reunir los ciudadanos que integren los órganos desconcentrados de dicho instituto en los ámbitos distrital y municipal. En la legislación en comento se determina que las personas que pretendan integrar los órganos desconcentrados locales deben haber residido durante determinado periodo en el ámbito geográfico-electoral que les corresponda, según se trate de un municipio o un distrito. Por tanto, la aplicación de la ley indudablemente implica una intervención en el ámbito protegido por el derecho fundamental, pues exigir el cumplimiento de este tipo de requisitos limita el universo de personas que pueden ocupar dicho cargo.

Tercera fase (intervención no justificada)

1. *Reserva de ley* (CPEUM, artículo 35, fracción II, *in fine*): tal y como exige el bloque de constitucionalidad analizado, la intervención al derecho fundamental se encuentra contemplada en la ley —tanto en sentido formal como material— y será expedida por el legislador ordinario de la entidad federativa.
2. *Generalidad* (CPEUM, artículo 13): la ley que contempla la limitante al derecho fundamental es una norma general, abstracta e impersonal, de tal forma que se aplica a todo ciudadano que pretenda acceder al cargo cuyos requisitos se regulan.
3. *Irretroactividad* (CPEUM, artículo 14, primer párrafo): la ley en cuestión fue expedida mediante el decreto 184, del 3 de marzo de 2009, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo; lo que significa que dicha ley se emitió antes de iniciar el asunto en cuestión.

4. *Principio de proporcionalidad* (tratados y criterios de tribunales internacionales):
- a) *Fin*: la finalidad que se persigue con la limitación consiste en que los cargos públicos que no son de elección popular sean ocupados por personas aptas y capaces para realizar la función y para desempeñar las atribuciones que tiene encomendada la autoridad a la que pretenden ingresar. Esta situación es constitucionalmente válida, puesto que un servicio público eficiente y eficaz posibilita el desarrollo y la consolidación del Estado social de derecho.
 - b) *Medio*: la forma mediante la cual se pretende lograr dicha finalidad consiste en establecer determinadas calidades o requisitos que los ciudadanos deben reunir para ocupar el cargo al que aspiran. Lo anterior también se encuentra justificado, pues al tratarse de un derecho de configuración legal, el Legislativo cuenta con una amplia libertad al momento de establecer las restricciones, situación permitida por la ley fundamental y por los tratados internacionales, en especial la Convención Americana.
 - c) *Adecuación*: se estima que el medio establecido por el legislador para limitar el derecho fundamental es apto para alcanzar la finalidad; esto es, existe una relación instrumental entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. Dentro del abanico de posibilidades que tiene el legislador para alcanzar el fin buscado, el establecimiento de las calidades y requisitos que deben reunir los ciudadanos que pretendan participar en el proceso de selección es uno de ellos. El objetivo es que el órgano seleccionador pueda partir de un mínimo indispensable y de esta forma se encuentre en aptitud de escoger entre los aspirantes a los mejores y más capaces. El requisito de residencia facilita el desempeño de la función electoral por parte del ciudadano,

logra una proximidad material entre el funcionario y el cuerpo electoral, además de que otorga certeza y seguridad jurídica, en virtud del arraigo e identificación del servidor con la comunidad cuya elección va a organizar.

- d) *Necesidad*: para cumplir con el fin general (inciso a) y específico de la residencia (inciso c) no se advierte ningún otro mecanismo que pudiera haber establecido el legislador, que permitiera alcanzarlo de manera igualmente eficaz y menos dañina. De hecho, no se advierte que la restricción sea excesiva, ya que la residencia incluso se menciona expresamente como una limitación válida en los tratados internacionales; en cuanto concepto relacional, siempre se encuentra predicada respecto de un determinado lapso de tiempo y espacio geográfico, por lo que no se advierte que en ese aspecto la regulación difiera de la normatividad electoral.
- e) *Proporcionalidad strictu sensu*: el medio en cuestión es desproporcional respecto del fin que se pretende en los casos en los que se cumplan las características siguientes: i) cuando se trate de un municipio que abarca dos o más distritos; ii) cuando la autoridad distrital y municipal se encuentren confundidas, y iii) cuando una de las autoridades distritales sea la encargada de la elección municipal. La ponderación entre los dos principios involucrados en el caso analizado —por un lado, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para desempeñar cargos y funciones públicas, y por el otro, la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función— conduce a estimar que la intervención examinada constituye una afectación desproporcional.

Lo anterior ocurre porque la aplicación del requisito a la luz de las particularidades del caso implica un trato diferenciado de carácter arbitrario

y con consecuencias absurdas que impiden que un grupo de ciudadanos participe en el proceso de selección de la autoridad responsable de la organización y vigilancia de la elección municipal, a pesar de que tales personas residen efectivamente dentro de los límites territoriales del municipio y cumplen con los requisitos restantes establecidos por la ley. Esta distinción se basa en la condición social de una persona (lugar de residencia), situación prohibida por el bloque de constitucionalidad referido. Esto provoca que dentro de un mismo municipio existan dos clases de ciudadanos con distintos derechos, debido únicamente a la ubicación de su residencia.

En esa medida, es claro que la intervención resulta desproporcional y no se justifica, pues no se puede pretender alcanzar la finalidad de la norma estableciendo una distinción irracional, en detrimento de un derecho fundamental de los ciudadanos, por lo que dicha intervención es inconstitucional.

Anexo

En el presente anexo se realiza un análisis formal de las 32 legislaciones de las entidades federativas, en lo relativo a la regulación del requisito de residencia para integrar a las autoridades electorales locales en los ámbitos distrital y municipal. En el cuadro 2 se indica de manera específica la legislación electoral de cada entidad que contiene la regulación del requisito. A continuación se establece el ámbito territorial del cual se exige la residencia: distrito, municipio o entidad, y se indica el fundamento legal correspondiente.

Cuadro 2

Legislación	Residencia ⁹		
	Distrito ¹⁰	Municipio ¹¹	Entidad ¹²
Código Electoral del Estado de Aguascalientes			Artículos 113 y 120
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California	Artículo 165		
Ley Electoral de Baja California Sur	Artículo 120	Artículo 110	
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche	Artículo 194	Artículo 210	
Código Electoral del Estado de Coahuila	Artículo 124	Artículo 129	
Código Electoral del Estado de Colima			Artículos 154 y 177
Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	Artículo 160	Artículo 160	
Ley Electoral del Estado de Chihuahua			Artículos 85 y 109 ¹³
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal	Artículo 98, fracción I	Artículo 98, fracción I	
Ley Electoral para el Estado de Durango			Artículo 134, fracción II
Código Electoral del Estado de México	Artículo 114	Artículo 123	
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato			Artículos 57 y 160, fracción I

⁹ En el cuadro no se incluye lo relativo a la autoridad electoral de la entidad federativa, porque en todas las legislaciones correspondientes se exige como requisito para integrarla residir en el territorio correspondiente a dicha entidad.

¹⁰ Lugar de residencia para integrar el consejo distrital.

¹¹ Lugar de residencia para integrar el consejo municipal.

¹² Lugar de residencia para integrar el consejo distrital o municipal.

¹³ Véanse los artículos 13 y 18 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Continuación.

Legislación	Residencia		
	Distrito	Municipio	Entidad
Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero			Artículo 92, fracción V
Ley Electoral del Estado de Hidalgo	Artículo 99	Artículo 99	
Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco			Artículo 155, fracción III
Código Electoral del Estado de Michoacán			Artículos 127 y 130
Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos	Artículo 130	Artículo 130	
Ley Electoral del Estado de Nayarit			Artículo 94, fracción V
Ley Electoral del Estado de Nuevo León	Artículos 71, fracción II, 93 bis 2 y 94	Artículos 71, fracción II, 93 bis 2 y 94	
Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca			Artículos 108, inciso 1, y 115, inciso 2
Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla	Artículo 112, fracción II	Artículo 129, fracción II	
Ley Electoral del Estado de Querétaro			Artículos 62 y 85
Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo	Artículo 62	Artículo 62	
Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí	Artículos 57, fracción I, y 98	Artículos 57, fracción I, y 98	
Ley Electoral del Estado de Sinaloa			Artículos 52, 62 y 70
Código Electoral para el Estado de Sonora	Artículo 101 bis 5	Artículo 107	
Ley Electoral del Estado de Tabasco			Artículos 131, 150 y 160
Código Electoral para el Estado de Tamaulipas			Artículo 131, fracción II

Continuación.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala	Artículo 204	Artículo 204	En caso urgente, basta con ser del estado
Código Electoral para el Estado de Veracruz	Artículo 150, fracción IV	Artículo 157, fracción IV	
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	Artículo 150, fracción II	Artículo 159, fracción II	
Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas			Artículos 21 y 46 ¹⁴

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Resumen de la investigación: mediante el establecimiento del marco teórico correspondiente, el análisis de la legislación electoral de las 32 entidades federativas y la utilización del examen escalonado, se obtuvieron diversas herramientas que al ser empleadas en el caso analizado ofrecieron nuevas perspectivas en torno al problema planteado, así como elementos que permitieron reforzar la posición de la sentencia.

El contenido esencial del derecho de acceso al cargo, en su modalidad de ingreso a la función pública, consiste en el poder para participar en el proceso de selección o designación de una autoridad en condiciones de igualdad.

En el análisis de las restricciones de este derecho fundamental debe existir una ponderación entre los principios de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a los cargos y las funciones públicas y, por otro lado, la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función.

En las legislaciones electorales de las entidades federativas se ha establecido la residencia como requisito para desempeñar un cargo dentro de las autoridades administrativas electorales locales, pero no existe uniformidad en cuanto al alcance de dicha limitación.

¹⁴ Véanse los artículos 12, segundo párrafo, y 13 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Prima facie, el requisito de residencia como restricción de un derecho fundamental está justificado. Sin embargo, debe analizarse el caso concreto a la luz de las condiciones que deben cumplir tales limitaciones; por ejemplo, cuando un municipio esté conformado por varios distritos y la autoridad encargada de la elección municipal solamente pueda ser integrada por ciudadanos de un solo distrito.

La regulación de la residencia en el caso analizado es inconstitucional, pues al implicar un trato diferenciado de carácter arbitrario y desmedido entre ciudadanos de un mismo municipio, resulta desproporcional. Esta circunstancia se corrobora mediante la aplicación del examen escalonado, en el cual se advierte que la inconstitucionalidad deriva de la inobservancia del principio de proporcionalidad en estricto sentido, ya que la relación entre medio y fin implica el detrimento del principio de igualdad respecto del derecho fundamental de acceso al cargo.

Fortalezas: la utilización de distintas herramientas permitió refinar y explicitar diversos elementos que se encuentran inmersos en la postura de la sentencia, con lo cual se advierte una mayor claridad y fortaleza en la argumentación. Con esto se demuestra tanto la importancia de la doctrina para la elaboración de las resoluciones judiciales, como la necesidad de aplicar nuevas herramientas que mejoren la argumentación. Asimismo, se advirtieron importantes errores en la sentencia que ocultaba el método de aplicación directa; mientras que éstos se pudieron observar con la utilización del método de examen escalonado. Así, por ejemplo, en la sentencia se establece que la limitación conculca el principio de proporcionalidad; en ese contexto, se utilizan palabras como “limitación inadecuada” o “innecesaria” de manera indiscriminada. Pero con la aplicación de la segunda técnica se puede establecer con precisión qué elemento de racionalidad incumplía la limitación y se advierte el error en la sentencia, pues el requisito en cuestión es adecuado y necesario, pero no observa el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

Debilidades: la introducción de técnicas poco conocidas o estudiadas en determinado ambiente jurídico genera rechazo, dada la tendencia con-

servadora propia del sistema. Esta situación aumenta cuando hay que encontrarse frente al imaginario judicial, en el cual están presentes todos los formalismos y formulismos derivados de la inercia de la administración de justicia (por ejemplo, el artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal).

Proyecciones: el presente trabajo, inmerso en el análisis de casos, tiene la perspectiva de demostrar cómo el empleo de herramientas elaboradas por la doctrina y por otros tribunales puede ser muy útil para proporcionar mayor racionalidad y claridad al discurso jurídico contenido en las sentencias. De igual manera permite identificar casos similares, en los que la *ratio* de la decisión podría aplicarse, o bien, en los que a pesar de la existencia de semejanzas, se advierte que no resultaría aplicable el criterio (véanse las notas 7 y 8).

Fuentes consultadas

- Abramovich, V. y C. Curtis. 2002. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Brage Camazano, Joaquín. 2004. *Los límites de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- CDH-ONU. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 1996. Observación General número 25 del artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html> (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. el Estado mexicano. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- . Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.doc (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- Díez-Picazo, Luis María. 2005. *Sistema de derechos fundamentales*. 2a ed. Madrid: Thomson/Civitas.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2008. “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”. DOF, 1 de julio, primera sección: 2-20.
- . 2011. “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. DOF, 10 de junio, primera sección: 2-6.
- García Morillo, Joaquín. 2000. La cláusula general de igualdad. En *Derecho Constitucional*. Vol. I, 4ª ed., Luis López Guerra, Eduardo Espín, Pablo Pérez Tremps, 153-72. Valencia: Tirant lo Blanch.

- García-Trevijano Garnica, Ernesto. 1990. "Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública". *Revista de Administración Pública* 121 (enero-abril): 247-58.
- Jurisprudencia 15/2000. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUE-
DEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS
CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.
*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral
1997-2010*, 424-7.
- 2/2001. ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGA-
NIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IM-
PUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDI-
CIAL DE LA FEDERACIÓN. *Compilación Oficial de Jurisprudencia
y Tesis en Materia Electoral 1997-2010*, 108-10.
- 55/2006. IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGIS-
LADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *Semanario
Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, 9a Época, 75.
- 3/2009. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDE-
RACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS
CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. *Compilación Oficial de Juris-
prudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010*, 179-81.
- 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. AL-
CANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITU-
CIONAL Y LEGAL. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en
Materia Electoral 1997-2010*, 345-6.
- Nohlen, Dieter. 2003. Circunscripciones electorales. En *Diccionario
Electoral*. Tomo I, ed. Ileana Aguilar, 165-9. México: UNAM/TEPJF/
IFE/CAPEL.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1989. Apéndice al Se-
manario Judicial de la Federación. Vol. III, segunda parte, salas y
tesis comunes, 1061.

- . 2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, 9a Época (septiembre), 75.
- Sentencia C-452/05. Actor: Carlos Edward Osorio Aguiar. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-452-05.htm> (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- C-319/10. Actor: Carlos Andrés Téllez Ramírez. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-319-10.htm> (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- SUP-JDC-513/2005. Actor: Ramón Almonte Borja. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- SUP-JDC-3003/2009. Actores: Humberto Hernández Soto y otro. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Baja California. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- SUP-JRC-10/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General de Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- STC 185/1999. Actor: Federació d'Independents de Catalunya. Autoridad responsable: Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de la Junta Electoral Provincial de Tarragona. Disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1999-0185 (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- STC 138/2000. Actor: María Dolores Cabezas López. Disponible en <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=7312> (consultada el 9 de noviembre de 2011).

