

# Quintana Roo 2005

Hugo ALDAY NIETO

## I. INTRODUCCIÓN

En la complicada elección del sexto gobernador de Quintana Roo, se dieron pugnas y eventualidades sociales inimaginables hasta ese entonces. Sucesos que rompieron con la armonía social e incluso con la hegemonía de una de las familias más importantes en la política local, y que además, afectaron la cohesión del propio Partido Revolucionario Institucional. Estos hechos iniciaron con el arribo a la candidatura del Partido Acción Nacional de la hermana de uno de los prohombres del antiguo sistema priísta en la península y exgobernador de Quintana Roo; Addy Joaquín Coldwell, que hasta ese momento se desempeñaba como senadora del Partido Revolucionario Institucional.

Otro de los elementos de este proceso electoral que más afectó la imagen de la política en general fue la presencia de Juan Ignacio García Zalvidea, quien habiendo sido legislador por el Partido Acción Nacional, venía de un conflicto postelectoral reciente y muy intenso con el que había obtenido la fortuna de encabezar al Ayuntamiento de Benito Juárez representando al Partido Verde Ecologista de México, y que en esta ocasión se presentaba a los comicios para ejecutivo estatal abanderando al Partido de la Revolución Democrática. Este particular agente, se caracterizaba por estar sumergido en un pantano de legajos, juicios y acusaciones sobre malversación de fondos, abuso de atribuciones, así como diversos delitos y faltas administrativas cometidas al amparo del poder que ostentaba como alcalde de Cancún.

Lo anterior, aunado a la presencia de un candidato sólido del Partido Revolucionario Institucional y a un gobierno saliente que había procurado construir una plataforma electoral novedosa en el ámbito nacional, fortaleció la teoría de la elección de estado entre la oposición, misma que, como veremos en el presente estudio, fue desvirtuada ante los tribunales local y federal en materia electoral.

En el presente documento, trataremos de exponer los hechos que se suscitaron durante la jornada electoral del sexto gobernador de uno de los estados más jóvenes de la nación. Este es un documento que muestra las fortalezas democráticas surgidas de hombres y mujeres con convicción de lucha por la democracia, y sobre todo, de la madurez de un pueblo que pudo soportar conflictos de gran magnitud y de impacto internacional, que se reflejaba en las caídas del turismo y en el día a día de los quintanarroenses.

Las fuentes que utilizamos en este escrito son principalmente legales comprendiendo leyes, diarios de debates de la H. X Legislatura en el Estado, expedientes correspondientes al Juicio de Nulidad resuelto por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo y al posterior Juicio de Revisión ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como columnas políticas de los principales interlocutores de la entidad.

## II. BREVE HISTORIA CONSTITUCIONAL DE QUINTANA ROO

Una vez consumada la independencia, en el Acta Constitutiva de la Federación se estableció que la capitanía general de Yucatán<sup>1</sup> sería parte de la nación mexicana. La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 en sus títulos I y II, hace mención de Yucatán como parte integrante de la federación, dando a los estados reconocidos por esta Constitución la facultad de darse sus propias leyes y su organización interna sin contravenir a la Constitución Federal. En este sentido, durante el primer constitucionalismo mexicano no se previó la existencia de Quintana Roo como parte autónoma integrante de la federación mexicana.

Quintana Roo, al formar parte de Yucatán, corrió con la misma suerte en el año de 1841 cuando se proclamó el Acta de Independencia de ésta entidad al establecer en el artículo primero de dicho documento que: “*El pueblo de Yucatán en pleno uso de su soberanía, se erige en república libre e independiente de la nación mexicana*”<sup>2</sup>.

Dicha región fue olvidada prácticamente en el México independiente, y en consecuencia, los españoles peninsulares refugiados en Yucatán al tratar de forzar a los mayas a un sistema casi esclavista, pero legalizado, ocasionaron el inicio de una rebelión indígena sin precedentes en toda la península llamada guerra de castas<sup>3</sup>.

Debido a este sanguinario movimiento indígena y ante la imposibilidad de controlarlo como nación soberana, el 17 de agosto de 1848 Yucatán se reincorporó a México suscribiendo el Acta correspondiente cuyo primer artículo establecía: “*El Estado de Yucatán se reincorpora a los demás Estados que forman la confederación mexicana*”<sup>4</sup>.

Para 1857, el presidente sustituto de la nación Ignacio Comonfort, promulga la nueva Constitución Federal que retomaba el tema de los estados integrantes de la federación de acuerdo con la Constitución de 1824.

No fue sino hasta que el entonces presidente general Porfirio Díaz Mori decreta que Quintana Roo obtiene la figura de Territorio Federal en 1902, como instrumento para imponer el orden a la guerra de castas que se suscitaba desde el año de 1847<sup>5</sup>.

Sin embargo, en 1913, Venustiano Carranza suprime el territorio y lo anexa nuevamente a Yucatán, con el mismo objeto fallido de su antecesor: terminar con la guerra de castas. Decreto carrancista queda sin efectos en 1915 cuando se restaura nuevamente el territorio<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> El Acta Constitutiva de la Federación suscrita el 31 de enero de 1824, establece en su artículo 7º lo siguiente: “*Los Estados de la federación son por ahora los siguientes: (...) el de Yucatán...*”. En el sureste solamente se daba cuenta de la existencia de Tabasco y Yucatán, comprendiendo éste último a toda la península.

<sup>2</sup> O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1994, Colección Sepan Cuantos, pp. 234-235.

<sup>3</sup> Como guerra de castas se conoce a un movimiento armado suscitado entre indígenas, mayas, mestizos y españoles peninsulares que duró aproximadamente de 1847 hasta poco antes de 1910. Este movimiento se origina debido a que después de la independencia la vida de los mayas en la península de Yucatán se vio severamente afectada por la presencia de españoles peninsulares refugiados en esa región. En 1825 se promulga la Constitución de Yucatán y los mayas quedan constreñidos por dicha Constitución al trabajo en las haciendas; al pago de altos impuestos; a los castigos corporales (azotes) practicados con severidad por hacendados y capataces; y por si fuera poco, quedan excluidos de todo derecho político. Debido a ello, surge el más violento levantamiento de indígenas en el sureste encabezado por líderes mayas en 1847, *Cfr.* Lavalle Torres, María Cecilia (coord.), *Enciclopedia de Quintana Roo*, G-I, México, Verdehalago, 1998, t. 4, pp. 40-43.

<sup>4</sup> En el texto del documento de reincorporación de Yucatán a la república mexicana, se establece lo siguiente: “*Miguel Barbachano, gobernador del Estado de Yucatán, a sus habitantes sabed: Que considerando que la Península no ha podido arreglar su régimen interior, conforme a la Constitución y leyes de la república, así por los disturbios civiles, como por la guerra de castas que ha sobrevenido...*” *Vid.* O’Gorman, Edmundo, *op. cit.*, pp. 237-238.

<sup>5</sup> En el DO de fecha 24 de noviembre del año 1902, el presidente de la república por medio de un decreto modifica el artículo 43 de la Constitución y crea el territorio de Quintana Roo con la porción oriental de la península de Yucatán, *Cfr.*, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 714-715.

Quince años después, el 14 de diciembre de 1931, Quintana Roo vuelve a ser motivo de atención en el centro del país al suscribirse un decreto presidencial en que disolvía al territorio y pasaba a formar parte de Yucatán y Campeche.

Luego de diversas gestiones federales el 8 de octubre de 1974 el presidente Luis Echeverría Álvarez, crea por medio de un decreto el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que subsiste hasta nuestros días.

Una vez que se creó el Congreso Constituyente quintanarroense fue el gobernador provisional, David Gustavo Gutiérrez Ruiz, quien tuvo la responsabilidad histórica de coordinar los trabajos de este para promulgar la primera Constitución Política de la naciente entidad el 10 de noviembre de 1974. Este histórico documento faculta al gobernador provisional para convocar a las primeras elecciones para designar al ejecutivo del estado de Quintana Roo, señaladas para el día 2 de marzo de 1975.

Al gobernador provisional se le delimitan sus responsabilidades pero también se le prohíbe participar en las elecciones para gobernador constitucional, siendo la fecha que marque la Constitución para la toma de posesión del gobernador electo, la que ponga fin al periodo del provisional.

Asimismo, en los artículos transitorios de este importante documento se definen las reglas para la primera elección del ejecutivo del estado ajustándolas a la Constitución Federal y a la legislación federal electoral vigente.

Las elecciones municipales a realizar por medio de la organización del gobernador provisional, correspondieron a los ayuntamientos de Otón Pompeyo Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Benito Juárez e Isla Mujeres; realizándose los comicios el 2 de marzo de 1975.

Una vez que se llevó a cabo la primera elección del ejecutivo de la entidad, los gobernadores democráticamente electos por medio del sufragio universal, han sido los siguientes:

PERIODO	SITUACIÓN ELECTORAL
<p><b>David Gustavo Gutiérrez Ruiz</b> <b>1974- 1975</b></p>	<p>Fue el último gobernador del territorio 1970-1974. En el año de 1975 la Comisión Federal Electoral aprobó otorgar a los nuevos estados (Baja California Sur y Quintana Roo) dos distritos electorales a cada uno<sup>7</sup>.</p> <p>Durante su periodo como gobernador del territorio, la legislación electoral federal se modifica en 1972, estableciendo el tope de las edades para diputado y senador de 21 y 30 respectivamente.</p> <p>En 1973 nuevamente se modifica la Ley Electoral y se integra formalmente la Comisión Federal Electoral que se encontraba en los tres niveles de gobierno, se comienza a profesionalizar el Registro Nacional de Electores y los diputados de partido aumentan hasta 25 por cada organización política y la tasa de votación se reduce al 1.5%.</p>

<sup>6</sup> Con fecha 6 de diciembre de 1913 se publica el Decreto Número 3 en el Constitucionalista, que data del 10 de junio de 1913 y que expresamente señala: “*Que al establecerse el orden constitucional el Territorio de Quintana Roo debe anexarse al estado de Yucatán, del que fue parte integrante...*”. Asimismo, con fecha 29 de junio de 1915 se publica en el Periódico El Pueblo de Veracruz, un decreto de fecha 26 de junio de 1915 que en su artículo segundo expresaba lo siguiente: “*ARTÍCULO 2º. El Territorio de Quintana Roo, con los límites que señaló el artículo 43 reformado de la Constitución, seguirá considerándose en lo sucesivo como Territorio Federal, segregado del gobierno de Yucatán y sujeto al Gobierno General...*”; Cfr. Lavalle Torres, María Cecilia (coord.), *op. cit.*, CH-G, México, Verdehalago, 1998, t. 3 pp. 135-137.

<sup>7</sup> Por acuerdo de la Comisión desde el año de 1972 y hasta la fecha, se estableció que Quintana Roo tendría 2 distritos electorales federales, uno ubicado en la capital y el otro en Benito Juárez. *Vid.* Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Constitucionalista-IFE, 1999, pp. 223-244.

	<p>Luego de la conversión a Estado fue nombrado gobernador provisional. Convoca a las elecciones de Congreso Constituyente. Convo-ca por primera vez a elecciones para la I Legislatura; para 7 presi-dencias municipales y gobernador constitucional.</p>
<p><b>Jesús Martínez Ross</b><sup>8</sup> <b>1975- 1981</b></p>	<p>Es el primer gobernador constitucionalmente electo del Estado de Quintana Roo<sup>9</sup> y por primera vez se gobierna con una Constitución Local, con poderes autónomos en la entidad y con un presupuesto federal aprobado por el Congreso de la Unión.</p> <p>En este periodo surge una de las reformas más importantes en mate-ria electoral, ya que en 1977 se promulga la Ley Federal de Organi-zaciones Políticas y Procedimientos Electorales. Dicha Ley incorpo-ró el derecho a la información; definió partido político; modificó el sistema de diputados de partido por el de circunscripciones plurino-minales; introduce el recurso de reclamación para elecciones; amplió el número de diputados de oposición en el Colegio Electoral; otorgó mayores libertades y facultades al Congreso como verdadero órgano de control.</p>
<p><b>Pedro Joaquín Coldwell</b><sup>10</sup> <b>1981- 1987</b></p>	<p>Durante este periodo siguió vigente la LOPPE de 1977 con algunas modificaciones pero en general la etapa de apertura restringida propiciada por el régimen de partido hegemónico no permitió la obten-ción de frutos en materia electoral como la que se suscitó en 1977.</p> <p>Asimismo, en dicho sexenio no existen adelantos democráticos sufi-cientes, ya que el partido hegemónico sigue dominando el total de las elecciones, sin embargo por vez primera un diputado del PAN llega al Congreso Local por la vía plurinominal.</p>
<p><b>Miguel Borge Martín</b> <b>1987- 1993</b><sup>11</sup></p>	<p>La reforma constitucional y electoral de 1987 tiene por objeto legi-timar al régimen político por medio de la creación de más espacios para los partidos opositores<sup>12</sup> a fin de equilibrar la lucha política. Su objetivo primordial es tratar de cambiar el sistema hegemónico por un sistema de partidos; trata de eliminar facultades del secretario de gobernación para crear órganos de control independientes como el Tribunal Contencioso Electoral; y se expide el Código Federal Elec-toral<sup>13</sup>. Asimismo, en dicha reforma se incrementa el número de diputados federales a 500 y se incluye al partido mayoritario como parte de las circunscripciones plurinominales en un primer intento de cláusula de gobernabilidad.</p> <p>Para 1990 luego de la nueva reforma constitucional se promulga un nuevo Código Electoral cuyos principales aspectos son el estableci-miento de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral; el establecimiento de principios rectores de ese órgano; el otorgamien-to de constancias de mayoría en diputados y asambleístas; creación de nuevos procesos en materia contenciosa-electoral y la desconcen-tración del Tribunal Federal Electoral<sup>14</sup>.</p>

<sup>8</sup> En la actualidad el exgobernador el estado y exlegislador del territorio, Jesús Martínez Ross, renunció al PRI en 2003 para formar parte de la elección intermedia de la entidad representando al nuevo partido político Convergencia por la Democracia.

<sup>9</sup> La primera elección en el estado de Quintana Roo se llevó a cabo con la participación de dos partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional cuyo candidato era Jesús Martínez Ross, y el Partido Popular Socialista que postuló a Santos Antonio Carlos Miselem Azufra, siendo el triunfador de los comicios el primero de ellos.

<sup>10</sup> Hoy en día el segundo gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo luego de haber ostentado importantes cargos en el gobierno federal, principalmente en la Secretaría de Gobernación, así como de haber sido embajador de México en la República de Cuba, siendo actualmente Senador por Quintana Roo.

<p><b>Mario Villanueva Madrid</b><sup>15</sup> <b>1993- 1999</b></p>	<p>La reforma de 1993 se caracterizó por establecer mecanismos de financiamiento de los partidos; la distribución equitativa en medios de comunicación; se toca la cláusula de gobernabilidad dejando el tope en 315 diputados como máximo; se establece la nueva composición del Senado con 128 miembros; se establece la calificación electoral por parte del Tribunal; la inclusión de observadores electorales; y se crea la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral a través del recurso de reconsideración.</p> <p>En el año de 1994 se promueven reformas relacionadas con la organización de elecciones; la nueva composición del Consejo General del IFE; la observación electoral internacional; se incorporan delitos electorales, y designación de magistrados del Tribunal.</p> <p>En septiembre de 1995, la VII Legislatura aprobó por unanimidad el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, cuyas aportaciones esenciales fueron el aumento a 15 diputados de mayoría relativa y a 10 de los representación proporcional, así como el aumento de los cabildos, la aparición tanto del Consejo Estatal Electoral y del Tribunal Electoral, organismos que se encargarían de preparar y resolver las elecciones estatales<sup>16</sup>.</p> <p>Para la reforma de 1996, el mayor logro fue el permitir que el Tribunal Electoral formara parte integrante del Poder Judicial de la Federación y con ello, dar certeza jurídica a las impugnaciones en materia electoral. Por primera vez en la historia electoral de Quintana Roo, un diputado de oposición obtiene el triunfo en una circunscripción uninominal.</p>
<p><b>Joaquín E. Hendricks Díaz</b><sup>17</sup> <b>1999- 2005</b></p>	<p>Los trabajos de la X Legislatura se encuentran impregnados de autonomía en relación con el ejecutivo, al igual que el poder judicial con quienes sostienen relaciones controversiales en un verdadero ejercicio democrático.</p>

<sup>11</sup> Este periodo es conocido como de liberalización o de apertura negociada, ya que el partido en el poder y los opositores logran convenir para hacer reglas cada vez más claras y equitativas, fortaleciendo órganos electorales y dando paso a las elecciones institucionales y democráticas en todo el país. En este proceso culmina definitivamente la era del partido hegemónico, ya que por vez primera en la historia de México, el 50% de los sufragios se darían en contra del PRI. *Cfr.* Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, pp. 954 y ss.

<sup>12</sup> Es en esta época cuando se dan las mayores movilizaciones sociales después de 1968, mismas que darían cauce a la escisión de la corriente crítica del PRI y a la creación del Frente Democrático Nacional, así como al efecto causado por la famosa caída del sistema electoral.

<sup>13</sup> El Tribunal Contencioso Electoral, es considerado como un organismo de carácter administrativo, dotado de autonomía, encargado de conocer sobre recursos de apelación y queja. Dicha facultad de conocer solamente se constriñe a la legalidad de los actos y sus resoluciones no eran efectivamente definitivas o inatacables. *Cfr.* Nieto Castillo, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, 2003, pp. 69.

<sup>14</sup> Con el decreto de 15 de agosto de 1990 que publicó el COFIPE, se establece que el Tribunal Federal Electoral es un órgano jurisdiccional autónomo, cuyas resoluciones son obligatorias, estableciendo un proceso complicado para su modificación o revocación.

<sup>15</sup> El ingeniero Mario Villanueva, sin duda es uno de los personajes políticos más queridos y controversiales de la entidad. Ocupó el cuarto lugar entre los gobernantes de la joven entidad.

<sup>16</sup> Caraveo Gómez, Carlos José, *Una nueva legislación electoral en Quintana Roo*, México, TEQROO, <http://www.teqroo.org.mx/index2.html>.

<sup>17</sup> Luego de haber sido legislador federal, procurador general de justicia y presidente de su partido, el quinto gobernador de Quintana Roo, Joaquín Hendricks, realizó un gobierno plagado de reformas constitucionales, entre las que destacan las reformas judicial y electoral.

	<p>En este periodo se destaca la promoción de reformas para transparentar el destino de los recursos públicos, así como para modernizar el poder judicial de la entidad y, sobre todo, se destaca la reforma electoral que busca acabar con los vicios electorales suscitados en la zona norte del estado, así como diversas iniciativas y acuerdos que buscan la integración de la mujer en los espacios sociales y políticos. Con la aplicación de esa Ley Electoral, en los comicios de 2005 se logra abrir un poco más la puerta de la alternancia al otorgarle a las alianzas PRD-PT y PAN-PC el triunfo en los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Cozumel, respectivamente. Asimismo los resultados en la elección del Congreso eliminan el control que sobre este había ejercido el PRI al dejarle solamente 11 de las 25 curules del mismo, y repartir las 14 restantes entre las otras alianzas en parte iguales.</p> <p>Se da por vez primera la suspensión de un municipio y la creación de un Concejo Ciudadano para el ayuntamiento de Benito Juárez debido a la renuncia de la mayoría de los regidores de dicho órgano colegiado.</p>
<p><b>Félix A. González Canto</b><sup>18</sup> <b>2005- 2011</b></p>	<p>En la elección que nos ocupa, se aplicó por vez primera una Ley Electoral netamente quintanarroense publicada en 2004. El gobernador constitucional en turno rinde su protesta como tal el día 5 de abril de 2005.</p>

En suma, este es un breve repaso de lo que hasta la fecha entendemos como la historia electoral del Estado de Quintana Roo, vista a través de sus gobernantes.

Han sido hasta la elección anterior 6 gobiernos constitucionales y 1 gobierno provisional que coordinó el Congreso Constituyente y las primeras elecciones. Han sido procesos electorales diferentes y con marcos legales muy distintos, en los que debemos destacar la reforma electoral cuyo proceso duró de 2002 a 2004, como un instrumento moderno y lo suficientemente fuerte para resistir los embates de los conflictos postelectorales que estudiaremos en el presente documento.

## II. MARCO JURÍDICO ELECTORAL

A través del decreto número 07 de fecha 16 de julio de 2002, se reforma el texto constitucional local creando organismos electorales autónomos y de carácter permanente acorde con las legislaciones más avanzadas en el territorio nacional, obligando a los servidores públicos de éstos organismos a realizar acciones de investigación, capacitación y difusión en materia electoral para beneficio de la entidad.

Sin embargo, se promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad principalmente combatiendo las reformas de los artículos 49 y 53 de la carta magna quintanarroense referidos a la duración del encargo de los consejeros electorales y a los criterios para demarcar nuevos distritos electorales<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Al momento de llegar a ser el sexto gobernador en la historia quintanarroense, Félix González ya se había desempeñado como presidente municipal de Cozumel, diputado federal y presidente de su partido.

<sup>19</sup> El magistrado presidente del TEQROO ha señalado que: *“En contra de estas reformas, el Procurador General de la República y la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática promovieron acciones de inconstitucionalidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha 18 de febrero de 2003, dictó sentencia resolviendo: (...) TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 49, fracción II y 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, el 49, fracción II, en la porción normativa que establece: “El Consejero Presidente (...) durarán en su encargo dos procesos electorales ordinarios [...]”, y el 53, en la porción normativa que señala: “el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo propondrá al*

Así pues, no es sino hasta el 28 de noviembre de 2003 en que se publica en el Periódico Oficial el decreto número 81 que contiene las modificaciones señaladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los artículos 49 y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, motivadas por las acciones de inconstitucionalidad antes referidas.

Una vez publicada la reforma constitucional electoral, el 9 de diciembre de 2003, el ejecutivo del estado, envió al H. Congreso del Estado una iniciativa de Ley Electoral que trataba de adecuarse a los cambios políticos institucionales suscitados por la creciente intensidad de la competencia electoral entre los partidos que se reflejaba en una reestructuración del sistema jurídico electoral con una nueva conformación del mapa político en la entidad.

La iniciativa parte del hecho de que los partidos políticos, son imprescindibles para la democracia. Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad determinada cuenten con un marco institucional para su expresión y que al mismo tiempo, los puestos de gobierno sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto, entonces los partidos políticos son instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles<sup>20</sup>.

Con fecha 16 de febrero de 2004 los representantes de los partidos PAN, PRD, PVEM y PC presentaron una iniciativa alterna de Ley Electoral paralela y que no creaba mayores expectativas debido a que su propuesta fue escasa y su única función fue la de entorpecer la reforma del ejecutivo<sup>21</sup>.

Una vez que se llevó a cabo el debate propio de cualquier proceso legislativo, la Ley Electoral fue publicada con fecha 4 de marzo de 2004 en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, sin embargo los días 2 y 3 de abril se promovieron nuevamente acciones de inconstitucionalidad por parte de los partidos políticos Convergencia por la Democracia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, argumentando una flagrante contravención al artículo 116 de la Constitución General de la República en las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley en comento; acciones de inconstitucionalidad que el más alto Tribunal en Pleno desestimó con fecha 15 de junio de 2004<sup>22</sup>.

A nuestro criterio, los aspectos fundamentales de la reforma electoral impulsada por Hendricks en Quintana Roo quedaron establecidos en lo particular dentro del cuerpo de la Ley Electoral de acuerdo con los siguientes comentarios:

---

*Congreso del Estado la demarcación territorial correspondiente en los distritos electorales, la cual deberá ser aprobada por cuando menos las dos terceras partes de los diputados...*, Cfr. Caraveo Gómez, Carlos José, "Los medios de impugnación en materia electoral en Quintana Roo a través de sus antecedentes legislativos" en TEQROO, *Análisis de Derecho Electoral*, México, TEQROO, 2007, p.p. 30.

<sup>20</sup> Cfr. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Electoral de fecha 9 de diciembre de 2003.

<sup>21</sup> Hacemos mención de que la propuesta de los partidos de oposición era inoperante y solo se convirtió en un mecanismo de negociación con el ejecutivo, ya que en la propia exposición de motivos se cumplía el principio de "explicación no pedida, acusación manifiesta" de acuerdo con el siguiente texto: "*Esta Iniciativa, no es una confabulación en contra de ningún partido ni una guerra sucia y feroz frente a quienes se aferran a conquistar el poder ha como dé lugar. Por el contrario, constituye un esfuerzo genuino para adecuar nuestros procedimientos electorales a las condiciones políticas que imperan y garantizar los principios de certeza, imparcialidad y equidad que una democracia real demanda hoy en día*", Cfr. Alday Nieto, Hugo, "La Reforma Electoral Quintanarroense" en Calvo Barrera, Raúl (coord.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Tribunal Electoral de Guerrero, 2006.

<sup>22</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió dichas acciones de inconstitucionalidad señaladas bajo los expedientes 14/2004, 15/2004 y 16/2004 decretando la desestimación de la acción por lo que hacía a la fracción I del artículo 28, pero invalidando la fracción VI. Ver. García Rosado, Francisco Javier, "Replanteamiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral" en TEQROO, *Análisis de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2006, pp. 73.

### Comentarios

**División territorial del Estado:** En lo que respecta al tema de la división territorial del Estado en distritos electorales uninominales y los criterios o requisitos que deberán observarse para su consecuente modificación; es decir, la redistribución, es preciso señalar que acorde a lo establecido por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, nuestra máxima norma local, omite establecer que la propuesta de modificación será formulada por el Registro Federal de Electores.

La Ley aprobada no prevé que en el procedimiento a desarrollar, el RFE sea el que proponga al órgano electoral local el proyecto de división territorial en distritos electorales, dado que no es posible sujetar al ejercicio de una autoridad local, el desempeño de una federal. Lo anterior, sin que sea impedimento para que el órgano electoral local cuando lo estime conveniente, solicite mediante acuerdo de su Consejo General, al RFE, su colaboración para efectuar los trabajos de modificación geográfica electoral.

Asimismo, se toma en consideración la resolución de la Suprema Corte que pone fin a las acciones de inconstitucionalidad 14/2004, 15/2004 y 16/2004.

**Regulación de las Agrupaciones Políticas:** En los requisitos que se establecen para obtener el registro como Agrupación Política Estatal, se consideró que el establecer un número fijo como son los cuatro mil asociados, es un parámetro que se devalúa conforme se vaya incrementando el padrón electoral, de tal manera que es conveniente fijar un porcentaje de acuerdo al padrón electoral, ya que se estaría actualizando permanentemente la cantidad que se necesitará para registrar una Agrupación Política Estatal, en este sentido, el 0.8% es una referencia que se considera adecuada. De igual manera y con el fin de fomentar la constitución de agrupaciones políticas estatales, se consideró conveniente en señalar que deberá tener órganos de representación en por lo menos seis de los municipios del estado. Se especifica de igual manera, que por cuanto hace al recurso económico, éste se empezará a administrar en el mes de enero del próximo año siguiente al del año en que obtenga su registro.

Por último, se considera por demás pertinente que los registros de las agrupaciones políticas se lleven en un libro que para tal efecto disponga el Consejo General con el fin de llevar el control correspondiente.

**Parámetros para la pérdida del Registro:** En cuanto al porcentaje propuesto para que un partido político obtenga su registro o acreditación ante el órgano electoral local y para que reciba el financiamiento público, se acordó establecerlo en 2.5% y no en el 3% que estableció en un origen la iniciativa del ejecutivo, a efecto de que guarde uniformidad con las reformas constitucionales en materia electoral, aprobadas por la X Legislatura, toda vez que resultaría incongruente que un partido político alcance el porcentaje requerido para financiamiento público que se prevé en la Constitución Particular y no pueda mantener su registro por no haber alcanzado el porcentaje mencionado en las otras elecciones, en consecuencia se propone que únicamente se tome en cuenta como referencia el porcentaje de votos válidos alcanzados en la elección de diputados, planteamiento que sería congruente con los criterios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De igual forma se incluye una fracción que contempla un nuevo supuesto de pérdida de registro o acreditación consistente en que algún partido político se abstenga de participar en cualquiera de las elecciones locales, toda vez, que el registro o acreditación se otorga, entre otras razones, para que los partidos participen en los procesos comiciales, permitiendo con ello hacer realidad el derecho de los ciudadanos de ser votados a los cargos de elección popular. Por cuanto hace a la fracción tercera del artículo 81, referente al acceso a la radio y televisión estatal se tendrá acceso a los mismos en los términos que también señale la Constitución Particular.



**Financiamiento de Partidos:** Bajo el principio de que el financiamiento público prevalecerá sobre el privado; el origen del financiamiento público con base en el artículo 85, señala que la base para este será el de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón por el 40% del salario mínimo. El 30% del resultado se asignará en partes iguales a los partidos y el 70% restante se asignará de acuerdo con el porcentaje de sufragios obtenidos en la última elección para diputados locales.

En el artículo 75 en su fracción V se propone reiterar como derecho de los partidos políticos, no sólo las prerrogativas sino también el financiamiento público, en este sentido se agrega una fracción para efecto de establecer como derecho el que los partidos políticos puedan establecer relaciones con otras organizaciones o partidos políticos extranjeros siempre y cuando mantengan su independencia política y no reciban apoyo económico.

En el artículo 77 relativo a las obligaciones de los partidos políticos, se incluye como obligación de los mismos el abstenerse de recibir financiamiento del extranjero o de organismos religiosos nacionales o extranjeros.

En el artículo 92 se agrega una fracción a fin de incorporar a las Entidades Paraestatales, centralizadas, descentralizadas o desconcentradas de la Administración Pública, Estatal o municipal, así como a las empresas mercantiles que las mismas creen, con el fin de que éstas estén impedidas para realizar aportación alguna a los partidos políticos que pudieran representar ingresos ilegales a los mismos.

**Destino de los Bienes:** Por primera vez en una legislación electoral se establece el destino que deberán tener los bienes muebles e inmuebles que se hayan adquirido por los partidos políticos con recursos públicos. Lo anterior se complementa en el cuerpo de la Ley al obligar a los partidos a emitir reportes periódicos sobre el destino y aplicación de los recursos obtenidos, a efecto de que el propio Instituto Electoral pueda contar con esta información.

**Retiro de Propaganda:** De la lectura del artículo 142, se desprende que se deja al Instituto Electoral de Quintana Roo la tarea de retirar la propaganda electoral de los partidos que no cumplan con esta obligación, por lo que, aunque el costo de este trabajo será deducido de la siguiente ministración de financiamiento público de dicho partido. Esta resulta una tarea que dicho Instituto no podrá realizar sin el auxilio de otra dependencia, por lo que se consideró al Municipio para que realice dicha tarea, con el correspondiente pago a cargo del partido que no cumpla con dicha obligación. De igual forma por cuanto a la propaganda impresa se estima pertinente que esta se realice de manera preferente en material reciclable y no con el carácter de obligatorio y se estipuló que el plazo de retiro fuera de 15 días de acuerdo con la fracción XII del artículo 77 del presente ordenamiento.

**Regulación de Precampañas<sup>23</sup>:** Del análisis realizado, se desprende que por cuanto hace al capítulo de precampañas, el artículo 268 considera que toda vez que los actos propagandísticos para la promoción de imagen del aspirante a candidato las realiza él mismo.

---

<sup>23</sup> El actual magistrado Presidente del TEQROO ha señalado: “(...) es una Ley innovadora y vanguardista en su genero, ya que prevé una etapa previa a esta, que son las precampañas (...). Una de las mas importantes innovaciones del legislador local, es la regulación de las precampañas, como se sabe la legislación federal aún no cuenta con normatividad que prevea las precampañas ni su fiscalización, sin embargo el Presidente de la República Mexicana envió ya una iniciativa al congreso, y existen otros proyectos de reformas electorales en el Congreso Federal, para regular las precampañas y su fiscalización. Los partidos políticos debidamente acreditados o registrados ante el Instituto podrán realizar precampañas para elegir a los ciudadanos que presentaran como candidatos a puestos de elección popular, así los partidos autorizarán a sus militantes o simpatizantes a realizar actividades proselitistas en busca de su nominación; sin embargo tienen que sujetarse a los estatutos de su partidos, acuerdos de sus órganos de representación y a lo que dispone esta nueva Ley Electoral. Prevé que los ciudadanos que por si mismos realicen actividades propagandísticas y publicitarias con el objeto de promover su imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones establecidas en esa Ley y en caso de infracción a esta disposición, en la oportunidad correspondiente el Instituto Estatal Electoral podrá negarle

En este sentido, las constancias de acreditación al aspirante a candidato, con respecto a las disposiciones estatutarias de los partidos políticos, las otorgarán éstos y no la Dirección de Partidos Políticos del Instituto.

Asimismo regula lo relativo al plazo en que pueden desarrollarse las precampañas, siendo este de sesenta días naturales.

En este mismo rubro, se aprecia que en el apartado referente a la definición de "Actos de Precampaña" contenida en fracción II del artículo 269 del documento que nos ocupa como un elemento novedoso.

En el nuevo contenido del numeral 276 que se propone en la Ley, se busca regular aquellas actividades que puedan desplegar quienes en el ejercicio de un cargo, comisión o empleo público, ya sea del Estado o de un Municipio, se aprovechen de su posición y de los recursos públicos de los que dispone; para efectos de promocionar su imagen personal y posicionarse en el ánimo de la ciudadanía, más allá de la actividad normal de su función pública.

En cuanto se refiere al artículo 282 de la iniciativa se reduce el plazo que se le otorga a la Dirección de Partidos Políticos para tomar conocimiento de los informes al que mismo precepto alude, en un plazo de diez días.

**Regulación de Sondeos y Encuestas:** Un elemento de novedad en esta Ley, en el artículo 145 se considera pertinente establecer que los criterios generales de carácter científicos que determine la Junta General del Instituto serán los mínimos que adoptarán quienes deseen realizar encuestas para conocer las preferencias electorales, permitiéndose, incrementar dichos criterios con la intención de fortalecer la certeza del resultado de las mismas. En tal sentido resulta lógico el que las empresas solo registren ante el instituto la metodología que se aplica sin requerir de una autorización expresa para llevar dicha actividad.

De la misma manera se conviene que antes de publicar o difundir cualquier encuesta o sondeo de opinión se entregue a la Junta General del Instituto un ejemplar del estudio completo realizado.

**Ley Seca:** Dada la importancia que representa para la entidad el sector turístico y la pérdida que genera para los grandes giros comerciales se consideró la exclusión de las zonas turísticas del estado que para tal efecto convengan las autoridades competentes y el propio instituto.

Luego varios meses de análisis, conflictos, iniciativas alternas y procedimientos legales entre los poderes estatales y las distintas bancadas en el interior de la H. X Legislatura, el 28 de febrero de 2004 fue aprobada la Ley Electoral y finalmente publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 de marzo de 2004.

Una vez que se llevaron a cabo la reforma constitucional electoral y la Ley Electoral, junto a la ya publicada Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia Electoral, se conformó el sistema jurídico electoral de Quintana Roo de cara a las elecciones de 2005.

Dentro de las principales características de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia Electoral, debemos destacar que fue publicada en el Periódico Oficial con fecha 27 de agosto de 2002, y su fundamento se encuentra en el entonces recientemente reformado artículo 49 fracción V de la Constitución Local que expresamente señala el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten al principio de legalidad y a lo dispuesto por la propia Constitución Local.

Dentro de los medios de impugnación que establece la Ley Estatal es imperativo destacar las siguientes características:

---

*el registro como candidato...*”; Caraveo Gómez, Carlos José, *Una nueva legislación electoral en Quintana Roo*, Mexico, TEQ-ROO, <http://www.teqroo.org.mx/index2.html>.

<b>Medios de Impugnación Electoral</b>
<p><b>Recurso de Revocación:</b> Con base en el artículo 67 de la Ley, es aquel que procederá en todo tiempo para impugnar los actos o resoluciones de los Consejos Distritales y de las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto; con excepción de los relativos a los cómputos, asignaciones, declaraciones de validez y otorgamiento de constancias de mayoría relativa o de asignación por el principio de representación proporcional, que realicen de conformidad con la Ley Electoral.</p>
<p><b>Juicio de Inconformidad:</b> Con fundamento en el artículo 76 de la Ley en comento, el Juicio de Inconformidad es aquel que procede en contra de los acuerdos o resoluciones que se dicten en la sustanciación o que pongan fin al recurso de revocación, con excepción de los relacionados con la Contraloría Interna del Instituto y del Tribunal; y en contra de los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, con excepción de los que son materia del Juicio de Nulidad o de sanción impuesta con motivo al procedimiento seguido por las Contralorías Internas.</p>
<p><b>Juicio de Nulidad:</b> El artículo 79 establece que las nulidades establecidas en la Ley, podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o bien, podrán afectar de nulidad la elección de gobernador, la de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral o la elección de un ayuntamiento y en consecuencia la asignación por el principio de representación proporcional. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal modifican o afectan de nulidad exclusivamente la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio respectivo.</p> <p><b>a) Nulidad de Casillas.</b> será nula cuando: sin causa justificada, se haya ubicado en distinto lugar autorizado por el Consejo Distrital Electoral; se hubiese instalado en lugar que no cumpla con los requisitos establecidos por la Ley Electoral; se reciba la votación en fecha distinta a la elección; la recepción o el cómputo de la votación fuere por personas u órganos distintos a los facultados; se impida el acceso a las casillas a los representantes acreditados, o se les expulse; se haya permitido sufragar a personas sin credencial para votar o cuyos nombres no aparezcan en la lista nominal; exista error o dolo en el cómputo de votos que beneficie a cualquiera de los candidatos, y sea determinante para el resultado de la votación; realizar sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en sitio diferente al de la casilla; se entregue sin causa justificada, el paquete electoral al Consejo Distrital Electoral correspondiente, fuera de los plazos; se ejerza violencia física o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla o sobre los electores, y esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; exista cohecho o soborno sobre los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla o sobre los electores, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto, y esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla de que se trate; existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral, que en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma; y se haya impedido sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la elección.</p> <p><b>b) Nulidad de elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos:</b> será nula cuando: el candidato a gobernador que haya obtenido la mayoría de votos en la elección no reúna los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Particular y no satisfaga los requisitos señalados en la Ley Electoral; alguna o algunas de las causas de nulidad de casilla, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas instaladas en entidad; o no se instale el veinte por ciento o más de las casillas electorales que correspondan al territorio de la entidad.</p> <p><b>c) Nulidad de la Elección:</b> será nula cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el Estado, Municipio o Distrito y se encuentren fehacientemente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección.</p>
<p><b>Juicio para protección de derecho políticos:</b> De acuerdo con el artículo 95, el juicio para la</p>

protección de los derechos político electorales, procederá cuando: al haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiese obtenido oportunamente el documento que exige la Ley Electoral para ejercer el voto; no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; sin causa justificada sea excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; siendo candidato registrado, sea indebidamente declarado inelegible y el partido político o coalición que lo registro no lo haya recurrido; y se le niegue indebidamente participar como observador electoral.

La reforma constitucional electoral, la Ley Electoral y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia Electoral emanadas del gobierno de Hendricks, son el marco legal que sirvieron de base al desarrollo democrático e imparcial de las elecciones del 6 de febrero del 2005. Debido a ello, el orden y control en las precampañas fue indiscutible, ya que por vez primera en la entidad, el proceso electoral dio inicio en los tiempos y en las formas previstas por la Ley, ya que se contemplaron multas y sanciones para los que así no lo hicieren.

### **III. UN PROCESO ELECTORAL DIFÍCIL**

Previo a las elecciones de gobernador en Quintana Roo, la presencia de actos públicos con tendencia meramente populista por parte de algunos agentes electorales en la entidad enturbiaron el desarrollo democrático de la misma.

En efecto, luego de que el exlegislador del Partido Acción Nacional, Juan Ignacio García Zalvidea, renunciara a dicho instituto político para participar en la elección ordinaria para elegir al Ayuntamiento de Benito Juárez, abanderando al Partido Verde Ecologista de México en la jornada del 17 de febrero de 2002, la vida democrática quintanarroense hasta entonces tranquila, tuvo un cambio sin precedentes.

Con sendos recursos de inconformidad presentados después de la elección de 2002 por los partidos Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional ante el órgano jurisdiccional en materia electoral de Quintana Roo, cuya sentencia le otorgó el triunfo a la planilla del Partido Revolucionario Institucional de acuerdo con los expedientes TEPJE-RIN-020/2002 y TEPJE-RIN-02/2002, la administración de la justicia electoral transformó al Ayuntamiento de Benito Juárez en tierra de nadie desde la elección en febrero hasta el 8 de abril de ese mismo año, en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los expedientes acumulados SUP-JRC-087/2002, SUP-JRC-088/2002 y SUP-JRC-089/2002 revocando la sentencia del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo y confirmando el triunfo electoral de la fórmula presentada por el Partido Verde Ecologista de México.

Una vez en el poder, el exlegislador del PAN y entonces alcalde por el PVEM, Juan Ignacio García Zalvidea, provocó enfrentamientos entre los ayuntamientos al violar sus facultades y extralimitarse llevando apoyos a zonas mayas correspondientes a otros municipios de la entidad. Durante cerca de 6 meses, se suscitaron huelgas por parte de los trabajadores del Ayuntamiento provocando descontento entre la población y una mala imagen para el mayor destino turístico de México.

Asimismo, con una deuda sin precedentes en el Ayuntamiento, sin servicios públicos municipales de limpia, de recolección de basura, con seguridad pública en huelga por falta de pago, habiendo sido retirado del Ayuntamiento la retención del impuesto federal de zonas marítimas por malos manejos en la gestión de ésta y con el problema grave que generaba al desarrollo de Quintana Roo, con fecha 15 de julio de 2004, se llevó a cabo la renuncia ante la Comisión Permanente de la X Legislatura del Estado de 11 regidores titulares y suplentes del Ayuntamiento.

Con lo anterior era imposible la reparación de la falta absoluta de los miembros de dicho Ayuntamiento, ya que tal como lo establecían los artículos 145 fr. I de la Constitución Política

del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 40 fr. I de la Ley Electoral de la entidad y 13 de la Ley Orgánica Municipal del estado, el Ayuntamiento de Benito Juárez se conformaba por un presidente municipal, un síndico y 15 regidores (9 de mayoría y 6 de representación proporcional).

Es por lo anterior que una vez separados del cargo en forma definitiva la mayoría de los regidores del Ayuntamiento, la Comisión Permanente del Congreso Local con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 76 fracción VII y 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, emitió el decreto 120 publicado en el PO del estado con fecha 16 de julio de 2004, en el que establecía la desaparición del Ayuntamiento y la creación de un Concejo Municipal.

Dicho decreto se dio el los siguientes términos:

*“DECRETO 120. POR EL QUE SE NOMBRA UN CONCEJO MUNICIPAL PARA EL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE CONCLUIRÁ EL PERIODO 2002-2005. (...) PRIMERO. Se conoce de las renunciaciones de la mayoría de los miembros del Ayuntamiento Constitucional de Benito Juárez, del estado de Quintana Roo, electo para el periodo 2002-2005, y en términos de lo dispuesto por el último párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del diverso 76, fracción VII y el 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, procede a nombrar un Concejo Municipal para el Municipio de Benito Juárez, que concluya el Periodo Constitucional 2002-2005...”*

Una vez suscitado lo anterior, el alcalde depuesto promovió diversas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que para evitar mayores daños al Ayuntamiento y a la imagen del destino, ordenó el regreso del alcalde hasta entonces miembro del Partido Verde Ecologista de México al Ayuntamiento.

Por otra parte, la expriísta Addy Joaquín Coldwell, renunciaba al Partido Revolucionario Institucional para buscar la candidatura por parte del Partido Acción Nacional en el estado, lo que generaba rupturas y reacomodos en el ámbito político, social y empresarial de Quintana Roo, complicando el escenario político.

Al poco tiempo, el repuesto alcalde de Benito Juárez renunciaba a su partido político y a su encargo, para abanderar las causas del Partido de la Revolución Democrática con miras a la elección de 2005, utilizando el fallido intento de la X Legislatura por poner orden en ese Ayuntamiento como un mecanismo de represión política creando a su alrededor una imagen de víctima del sistema priísta, del gobierno hendricksista y de los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México que apoyaron la desaparición del Ayuntamiento.

Así las cosas, el marco político y social que antecedió a la elección del sexto gobernador de Quintana Roo, no podía ser más complicado. Los grupos políticos se fueron acomodando hasta conformar tres importantes bloques que representaban a las tres coaliciones políticas<sup>24</sup> conformadas de la siguiente manera:

---

<sup>24</sup> Tal como lo señala Jorge Francisco Martínez Rendón, la Ley Electoral de Quintana Roo reguló de forma distinta a las coaliciones electorales, estableciendo un procedimiento diferente para la integración de coaliciones, siendo en caso de Gobernador la obligación de registrar candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos ocho distritos electorales uninominales, y en el caso de coalición por diputados de mayoría relativa, la coalición podrá ser total o parcial. Parcial será aquella que registre candidatos en un mínimo de tres y un máximo de ocho distritos, en los que deberá registrar en igual número de planillas para ayuntamientos. Por último, el autor señala que el financiamiento público para gastos de campaña para las coaliciones se asignará solamente el monto que le corresponda al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación válida en la elec-

- a) **Somos la Verdadera Oposición:** Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo (*Juan Ignacio García Zalvidea*);
- b) **Todos Somos Quintana Roo:** Partido Acción Nacional y Convergencia por la Democracia (*Addy Joaquín Coldwell*), y
- c) **Quintana Roo es Primero:** Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecológico de México (*Félix A. González Canto*).




Una vez que los candidatos a las distintas coaliciones fueron definidos, los escándalos en torno al exalcalde de Benito Juárez no terminaron, y con ello el proceso electoral siguió enturbiándose, ya que el Órgano Fiscalizador del Estado determinó la existencia un faltante de cerca de mil millones de pesos en la extinta administración de García Zalvidea, por lo que el candidato de Somos la Verdadera Oposición, inició su recorrido electoral por el estado acompañado de sendos amparos para evitar su detención, utilizando lo ocurrido nuevamente como medio de presión político a lo largo y ancho de Quintana Roo, ensuciando un proceso electoral cuyo marco legal se antojaba para ser claro y transparente.

La jornada electoral del 2 de febrero de 2005, transcurrió con diversos sobresaltos, dando la nota como protagonistas principales los miembros de la coalición encabezada por García Zalvidea, que antes de iniciada la jornada, ya acusaban al entonces gobernador de orquestar una elección de estado.

Al final de la cerrada jornada, los resultados del sistema de conteo del IEQROO daban la ventaja al candidato de la coalición QUINTANA ROO ES PRIMERO encabezada por Félix A. González Canto, por poco más de veinte mil votos sobre la coalición SOMOS LA VERDAERA OPOSICIÓN de Juan I. García Zalvidea, y con una diferencia cercana a lo setenta mil votos sobre la coalición TODOS SOMOS QUINTANA ROO que representaba Addy Joaquín Coldwell.

Estos resultados generaron de manera inmediata reacciones políticas, movimientos sociales, declaraciones y, sobre todo, el desconocimiento de los resultados de una elección que había contado con un marco legal claro y preciso, con instituciones autónomas, confiables y sólidas, que representaban la voz y los votos ciudadanos vertidos en la jornada electoral.

Así pues, con fecha 13 de febrero, el Consejo General del IEQROO, emitió un acuerdo declarando la validez de la elección de Gobernador del proceso electoral ordinario 2004-2005, para lo cual publicó los resultados siguientes:

			VOTOS VÁLIDOS	VOTOS NULOS	VOTACIÓN TOTAL
77,505	142,100	121,335	340,940	11,832	352,772

Una vez que se publicaron los resultados anteriores se dio por terminada la jornada electoral y dio inicio la etapa postelectoral, es decir, comenzó el término para que los partidos políticos representados por las tres coaliciones contendientes interpusieran los recursos y acciones legales conducentes para combatir el acuerdo del IEQROO que declaraba válida la elección del sexto Gobernador de Quintana Roo y que arrojaba como ganador de los comicios a la coalición QUINTANA ROO ES PRIMERO, encabezada por Félix A. González Canto.

#### IV. CONFLICTO POSTELECTORAL

ción de diputados inmediata anterior. *Cfr.* Martínez Rendón, Jorge Francisco, *Las Coaliciones Electorales en los Recientes Comicios Locales en Quintana Roo*, México, <http://www.teqroo.org.mx/index2.html>.

La coalición SOMOS LA VERDADERA OPOSICIÓN cuyo candidato al gobierno estatal era García Zalvidea, promovió un juicio de nulidad ante el TEQROO sobre la que recayó sentencia del Pleno del mismo Tribunal de fecha 28 de febrero de 2005, de acuerdo con los siguientes elementos:

**a) Violaciones sustanciales a los principios que rigen la función electoral.** La coalición actora señaló que existieron violaciones sustanciales en el sentido de que la parte agraviada consideró que prevaleció en la elección un clima de inequidad en el uso de los medios de comunicación, dándose un trato desigual, denotativo y discriminatorio, tanto en medios televisivos, como en medios impresos generando un desequilibrio en el proceso electoral, considerando lo anterior de acuerdo con una interpretación del artículo 82 fracción X de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia Electoral, que establece la nulidad cuando se ejerza presión sobre los electores que afecte la libertad y el secreto del voto.

El IEQROO como autoridad responsable presentó probanzas consistentes en el convenio de apoyo y colaboración celebrado con fecha 14 de julio de 2004 entre el IEQROO y el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social en el cual se pacta la regulación del acceso gratuito y permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación social propiedad del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el cual fue signado además de las partes, por los presidentes de los diversos partidos políticos acreditados en la entidad, incluyendo a los de los Institutos de la coalición hoy actora, el calendario de transmisiones de los promocionales de las coaliciones del 6 de diciembre de 2004 al 2 de febrero de 2005, en el que se plasma la equidad y la proporcionalidad en la transmisión de dichos promocionales para las tres coaliciones participantes en el proceso electoral.

El órgano juzgador consideró inatendibles las argumentaciones vertidas en el sentido de la negativa de los informadores a promocionar equitativamente las actividades de campaña de cada oferta política, ya que no se señalaron circunstancias de tiempo, modo y lugar en que le fueron negadas.

Asimismo resultaron inatendibles los señalamientos de que la autoridad administrativa electoral permitió la violación a los principios de equidad y objetividad, al tolerar el notorio desequilibrio en el tiempo concedido a las coaliciones, al no realizar ninguna medida tendiente a frenar dicha irregularidad ni adoptar los medios pertinentes para garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral celebrado en la entidad, en virtud de que son afirmaciones generales que no se acreditan en modo alguno.

En cuanto a que los ciudadanos fueron constreñidos, única y exclusivamente con propaganda y publicidad electoral de la coalición “QUINTANA ROO ES PRIMERO”, así como información positiva a favor de ésta y negativa en contra de la coalición actora, el órgano juzgador hace mención del artículo 82 de la ley de medios que establece las causales para invocar la nulidad de votación en casilla y específicamente en su fracción X que dice: *“se ejerza violencia física o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto y esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla de que se trate”*, por tanto dichos agravios se consideraron igualmente inatendibles, toda vez que no se señala sobre que ciudadanos se ejerció presión, en que casilla o casillas, por lo que los efectos de esta casual no pueden retrotraerse a la etapa preparatoria del proceso electoral.

**b) Irregularidades graves que en forma evidente ponen en duda la certeza de la votación.** La coalición agraviada manifiesto el hecho de que en cada uno de los quince distritos que conforman la geografía electoral estatal aparecieron diferencias en el rubro de votación total de elección de gobernador con el de diputados de mayoría relativa, situación que prevaleció en los cómputos estatales de Gobernador y de Diputados de Mayoría Relativa. Asimismo, hizo

mención del hecho de que en diversas casillas de algunos distritos electorales existió un excedente de boletas.

El órgano juzgador expresó que si bien es cierto que existe una diferencia entre los resultados de la elección de diputados de mayoría relativa y la elección de gobernador no menos cierto es, como reconoció la impugnante en su escrito de demanda que se trataba de un comparativo entre elecciones que tienen connotaciones distintas y no guardan una relación directa entre ellas.

Asimismo menciono que no era de atribuirle ninguna valor legal a esa argumentación, máxime cuando la diferencia entre el total de votos de la elección de Gobernador y la de Diputados de Mayoría Relativa, según las pruebas de la coalición “SOMOS LA VERDADERA OPOSICIÓN” era de 6,597 votos y aun en el supuesto de que todos esos votos hubieran sido para la coalición quejosa seguiría sin ser determinante para el resultado de la elección de Gobernador, ya que la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar era de 20,765.

La coalición quejosa igualmente manifestó la existencia de un excedente de boletas y para ello hizo entrega de una documental privada consistente en una gráfica que muestra las boletas excedentes en diversas casillas de la entidad.

Por lo que respecta a este agravio el Tribunal consideró que la coalición actora debió haber interpuesto en todo caso, la nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el artículo 82 de la Ley Estatal de Medios de impugnación, que en su fracción VII señala como causal “*la existencia de error o dolo en el cómputo de votos que beneficie a cualquiera de los candidatos, y sea determinante para el resultado de la votación*”, por el contrario lo señaló como irregularidad grave porque los resultados aritméticos siempre arrojan una variación de boletas de más, esta argumentación resulta muy general e impide al órgano resolutor saber si se está hablando de boletas sobrantes, ya que la causa de nulidad de error o dolo se acredita cuando queda demostrado que los datos consignados en el acta de escrutinio y cómputo, no corresponden a la forma en que votaron los ciudadanos en la casilla de que se trate, ya sea por equivocaciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla al momento de hacer el escrutinio y cómputo (error), o por acciones intencionales (dolo).

De acuerdo a los razonamientos vertidos por el Tribunal, se llegó a la conclusión de que esta irregularidad no demuestra la existencia de error o dolo en la computación de los votos, de modo que si sobran boletas, esta circunstancia no demuestra, por sí sola, el cómputo erróneo de los votos, o la introducción de votos indebidos en la urna, al no referirse de modo directo a éstos.

Por último, en el supuesto que se considerara acreditada la irregularidad de esta causal, el número total de boletas excedentes era de 9,235 y la diferencia entre el primero y segundo lugar en la elección de Gobernador fue de 20,765.

**c) Actuación Parcial del IEQROO.** La coalición SOMOS LA VERDADERA OPOSICIÓN, argumenta que existe una supuesta parcialidad del órgano electoral al señalar que el ciudadano que preside dicho órgano fue asesor de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, sin presentar pruebas que acreditaran su dicho, o bien, que lo vincularan a su petición de nulidad. Al contrario, en dicho proceso se acreditó que el consejero presidente había formado parte de la H. VII Legislatura al Congreso del Estado como asesor jurídico de la misma, así como Oficial Mayor en la Legislatura posterior, desvirtuando las aseveraciones de la coalición encabezada por García Zalvidea.

Asimismo, la coalición quejosa manifestó que el consejero presidente del IEQROO había realizado afirmaciones en el sentido de que existía una fuerte problemática, así como un caos en el Ayuntamiento de Benito Juárez, por lo que consideraba urgente la presencia de la Policía Federal Preventiva en la zona, pero no aportó pruebas fehacientes de tales hechos.

El IEQROO consideró que tales agravios eran inatendibles, al igual que las argumentaciones relativas a que la actuación parcial del Instituto Electoral de Quintana Roo, en virtud de ser con-



sideraciones de carácter general en las que no existen circunstancias de modo, tiempo y lugar, pues no señaló en que consistió el trato preferencial que recibieron las otras coaliciones.

Por su parte la coalición en este rubro presentó pruebas técnicas consistentes en videocasetes y discos compactos en los que presentaban de acuerdo con su agravio, videos en donde existían probanzas relacionadas con el uso de recursos públicos estatales en beneficio del candidato de la alianza “QUINTANA ROO ES PRIMERO”, en donde se hacía mención del manejo de recursos consistentes en despensas y láminas de cartón para la campaña del candidato de la alianza arriba mencionada.

En este sentido, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 16 fracción III de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el ofrecimiento de pruebas técnicas el oferente deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo, tiempo y lugar que reproduce la prueba; asimismo, se señaló que las filmaciones deberán aportarse sin editar, esto es, que durante la filmación de los actos u hechos que en el video se contienen, no se haya manipulado el contenido para inducir una falsa realidad al juzgador.

El TEQROO consideró que la coalición actora no acreditó fehacientemente que hayan existido durante el proceso electoral y el día de la jornada electoral, violaciones graves y sistemáticas a los principios rectores constitucionales en materia electoral por lo que la autoridad jurisdiccional desestimó su pretensión de nulidad de la elección de Gobernador del Estado de Quintana Roo y toma en cuenta el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados que recoge el aforismo ‘lo útil no debe ser viciado por lo inútil’ y el cual fue adoptado en la tesis de Jurisprudencia S3ELJD 01/98, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 170 a 172.

**d) Sustitución de funcionarios en casillas.** La coalición “SOMOS LA VERDADERA OPOSICIÓN”, señaló como agravio la ilegal sustitución de los funcionarios de casilla previamente insaculados, en día de la jornada electoral en las casillas siguientes:




DISTRITO	SECCIÓN	CASILLA
II	303	Básica
II	316	329 contigua 1
II	368	Básica
II	376	367 contigua 1
IV	430	Básica
VII	241	Contigua 1
IX	206	Contigua 2
IX	206	Contigua 8
IX	207	Contigua 5
IX	212	Básica
XI	002	Contigua 2
XI	011	Contigua 27
XII	055	Contigua 1
XII	075	Contigua 1
XII	105	Contigua 1
XII	148	Básica
XII	150	Básica
XIII	102	Básica
XIII	151	Contigua 1

Con base en el anterior reclamo, el TEQROO realizó el análisis de las pruebas aportadas por la parte agraviada en el Juicio de Nulidad en comento, decretando la nulidad de las casillas 303 Básica, 368 Básica, 241 Contigua 1, 206 Contigua 2, 206 Contigua 8, 207 Contigua 5, 055 Contigua 1, 075 Contigua 1, 105 Contigua 1, 148 Básica, 102 Básica y 151 Contigua 1, al considerar que algunos funcionarios de casilla no se encontraban dentro de la sección donde fungieron como tales, violentando con tal acto lo establecido por la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo en sus artículos 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 80, mediante los cuales se establece entre otras disposiciones, quienes integran las mesas directivas de casillas, sus facultades y los requisitos que deben cumplir para poder ser funcionarios el día de la jornada electoral.

En este sentido, el órgano juzgador manifestó que la sustitución de miembros de las mesas directivas de casillas tiene sus limitantes y reglas, ya que a pesar de que la norma permita la sustitución de funcionarios, los suplentes deben necesariamente que cumplir con ciertos requisitos que son: que se encuentren formados en la fila para votar; que se encuentren en la lista nominal de electores de la sección correspondiente, y de acuerdo al penúltimo párrafo del artículo 182 de la Ley Electoral local, que no sean representantes de partido político alguno, por lo que si cumplen con tales requisitos es legal y justificado que puedan ocupar cargos de la mesa directiva de casilla en sustitución de los originalmente nombrados.

De lo anterior, la autoridad concluye que el simple hecho de que haya formado parte en la integración de la mesa directiva de casilla, cualquiera que hubiese sido el cargo ocupado, una persona que no fue designada por el organismo electoral competente ni aparezca en el listado nominal de electores correspondiente a la sección electoral respectiva, al no tratarse de una irregularidad meramente circunstancial, sino una franca trasgresión al deseo manifestado del legislador ordinario de que los órganos receptores de la votación se integren, en todo caso, con electores de la sección que corresponda, pone en entredicho el apego irrestricto a los principios de certeza y legalidad del sufragio, por lo que, consecuentemente, en tal supuesto, debe anularse la votación recibida en dichas casillas.

En este orden de ideas, los resultados electorales quedan modificados de acuerdo a la sentencia del Pleno del TEQROO de acuerdo con los siguientes datos:

			<b>VOTOS VÁLIDOS</b>	<b>VOTOS NULOS</b>	<b>VOTACIÓN TOTAL</b>
76,724	140,484	120,032	337,240	11,756	348,996

De acuerdo a lo anterior, con la anulación de 12 de las 19 casillas impugnadas, la votación total cambió al pasar de 352,772 a 348,996 votos, confirmando nuevamente el triunfo de la coalición “QUINTANA ROO ES PRIMERO” con una diferencia de 20,452 votos que no modificó de manera sustancial el acuerdo de fecha 13 de febrero de 2005 mediante el cual el Consejo General del IEQROO validó la elección, en el que se señala una distancia entre las dos coaliciones en conflicto de 20,765 votos.

**e) Sentencia del TEQROO.** Vistos los agravios y considerando expresados en la demanda de Nulidad interpuesta por la alianza “SOMOS LA VERDADERA OPOSICIÓN” en contra del acuerdo que valida la elección de Quintana Roo, el TEQROO resolvió el Juicio de Nulidad JUN/013/2005 de la siguiente manera: Declara la nulidad de la votación recibida en las 12 casillas mencionadas; modifica el cómputo estatal de la elección para elegir Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, y confirma la validez de la elección para elegir Gobernador Constitucional Estado de Quintana Roo y la constancia de mayoría y validez como Gobernador Electo en favor del

ciudadano Félix Arturo González Canto candidato postulado por la coalición “QUINTANA ROO ES PRIMERO”.

Una vez emitida la anterior sentencia por parte del órgano jurisdiccional estatal en materia electoral y estando inconformes con el resultado expresado en la misma, la coalición actora presentó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un Recurso de Revisión, al que se asignó el número de expediente SUP-JRC-62/2005, y que fuere admitido, junto con el recurso presentado por el tercero perjudicado, es decir la coalición “QUINTANA ROO ES PRIMERO” bajo el número de expediente SUP-JRC-61/2005, mediante proveído de fecha 17 de marzo de 2005 en el que se declara competente para resolver dichos recursos<sup>25</sup>.

Ante la inminente conexidad existente en ambos recursos y por economía procesal, se procedió a decretar la acumulación de autos y hacer el análisis respectivo de legalidad de la sentencia combatida, a lo que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fecha 18 de marzo de 2005 resolvió:

*“PRIMERO. Se acumula el expediente número SUP-JRC-62/2005, al SUP-JRC-61/2005... SEGUNDO. Se confirma la resolución de veintiocho de febrero de dos mil cinco, emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el juicio de nulidad JUN/013/2005...”*

#### IV. EL GOBIERNO LEGITIMADO

La sentencia del TEPJF puso fin a los conflictos legales suscitados a raíz de la elección del sexto gobernador de Quintana Roo y legitimó el triunfo que las mayorías otorgaron a la coalición QUINTANA ROO ES PRIMERO, a través de la expresión de la voluntad popular por medio del sufragio universal.

Asimismo, los conflictos sociales menguaron con la sentencia del TEPJF una vez que la candidata de la coalición TODOS SOMOS QUINTANA ROO reconoció al gobierno legítimo de Félix A. González Canto, y que el candidato de SOMOS LA VERDADERA OPOSICIÓN fue finalmente recluido en el CERESO de Cancún, Quintana Roo por la acumulación de varios expedientes penales en su contra por diversos delitos cometidos al amparo del poder y del fuero que ostentaba como presidente municipal de Benito Juárez.

Con estas acciones, Quintana Roo demostró ser lo suficientemente maduro para resistir embates políticos y sociales de gran magnitud, y más aún, las instituciones electorales tanto nacionales como locales dieron muestra de su compromiso con la legalidad y la democracia.

#### FUENTES DE CONSULTA

Arellano, Lilia, *El Quintana Roo de siempre. Apuntes para su historia*, México, Ed. Libros de México, 1980.

Calvo Barrera, Raúl y David Cienfuegos Salgado, Coord., *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Tribunal Electoral de Guerrero, 2006.

Caraveo Gómez, Carlos José, “*Los medios de impugnación en materia electoral a través de sus antecedentes legislativos*”, en TEQROO, *Análisis de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2007.

\_\_\_\_\_, *Una nueva legislación electoral en Quintana Roo*, México, TEQROO, <http://www.teqroo.org.mx/index2.html>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Decreto de Convocatoria de Elecciones del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de fecha 12 de octubre de 1974.

<sup>25</sup> La competencia del TEPJF para conocer de los recursos de revisión se encuentra en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución General de la República; 184, 186 fr. III inciso b) y 189 fr. I inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 87 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Electoral de fecha 9 de diciembre de 2003.
- Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, México, Porrúa, 1979.
- García Rosado, Francisco Javier, “*Replanteamiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral*” en TEQROO, *Análisis de Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2006
- González, Oscar, “Columna Café Negro” en *Diario Que Quintana Roo Se entere*.
- Lavalle Torres, María Cecilia (coord.), *Enciclopedia de Quintana Roo*, México, Ed. Verdehalago, 1998.
- Ley Electoral de Quintana Roo.
- Martínez Rendón, Jorge Francisco, *Las Coaliciones Electorales en los Recientes Comicios Locales en Quintana Roo*, México, <http://www.teqroo.org.mx/index2.html>.
- Nieto Castillo, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, 2003.
- O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1994, Colección Sepan Cuantos.
- Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Ed. Constitucionalista-IFE, 1999.
- Pérez Aguilar, Raúl A., *El habla de Chetumal*, México, Universidad de Quintana Roo- Instituto Quintanarroense de Cultura, 2002.
- Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, España, Plaza y Janés Ed., 2000.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a Ed., México, Porrúa, 1999.