

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015
PROMOVENTES: MORENA Y PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **once de febrero de dos mil dieciséis**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, promovidas por los partidos políticos Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y Acción Nacional en contra de varias disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Presentación de la demanda.** El seis de diciembre de dos mil quince, por escritos exhibidos en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se interpusieron dos acciones de inconstitucionalidad por las personas y asociaciones políticas que a continuación se indican, en contra de la aprobación, promulgación y publicación de las normas que se detallan:

PERSONAS QUE PRESENTARON LA DEMANDA Y NÚMERO DE ACCIÓN	DECRETO Y NORMAS RECLAMADAS
Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA. (Se le asignó el número de acción de inconstitucionalidad	<ul style="list-style-type: none">• Decreto número 341, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el tomo III, número 68 extraordinario, del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo; en particular, en contra

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

PERSONAS QUE PRESENTARON LA DEMANDA Y NÚMERO DE ACCIÓN	DECRETO Y NORMAS RECLAMADAS
126/2015).	<p>de las reformas y expedición de los artículos 49, fracciones III, párrafos cuarto y quinto, y V, párrafo quinto; 54, fracción III, y último párrafo; 57, primer párrafo; 139, primer párrafo, y Segundo Transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto número 343, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el tomo III, número 69 extraordinario, del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, mediante el cual se reformaron los artículos 127; 128, fracción II, 134, fracción II, y 135, fracción I, segundo párrafo, y se adicionó la fracción XI del artículo 128, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
<p>Ricardo Anaya Cortés, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.</p> <p>(Se le asignó el número de acción de inconstitucionalidad 127/2015).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto número 341, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el tomo III, número 68 extraordinario, del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo; en particular, los artículos 49, fracción II, párrafo cuarto; 57, primer párrafo, y Segundo Transitorio.

2. Los partidos políticos accionantes, indistintamente, señalaron que las normas que se consideraban transgredidas eran los artículos 1º; 6º; 9º; 14; 16; 17; 32, segundo párrafo; 35; 39; 40; 41; 116; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la “Constitución Federal”), así como los numerales 1, 2, 16, 23, 24 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizarán en los siguientes sub-apartados.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

4. **Demanda de MORENA (acción de inconstitucionalidad 126/2015).** Tras detallar los antecedentes que estimó pertinentes, el representante de la asociación política expuso los argumentos que siguen en cinco conceptos de invalidez:

- a) **PRIMERO.** El artículo 49, fracciones III, párrafos cuarto y quinto, y V, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (de ahora en adelante la “Constitución Local” o la “Constitución Estatal”) vulneran los principios de igualdad y paridad de género, así como la obligación de existencia de un sistema de nulidad de las elecciones, en clara contravención de los artículos 1º; 4º; 16; 40; 41, primer párrafo y segundo, Bases I y VI; 116, fracción IV, incisos b), l) y m); 133 y Segundo Transitorio de la Constitución Federal, así como de los numerales 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- b) En primer lugar, se argumenta que los párrafos cuarto y quinto de la fracción III del citado artículo 49 no regulan adecuadamente el principio de paridad de género en las postulaciones de los candidatos de los partidos políticos a la legislatura y a los ayuntamientos ni obliga expresamente a los candidatos independientes que integren planillas para ayuntamientos a observar este principio.
- c) Por una parte, se dice que la norma es deficiente porque sólo regula la obligación de paridad para los partidos políticos y no para los candidatos independientes. A decir del promovente, las candidaturas a candidatos independientes para los cabildos también deberían de cumplir con el principio de paridad de género.
- d) Por otro lado, se hace una exposición extensa sobre el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y su aplicación desde un punto de vista horizontal y vertical en relación con el acceso a los cargos públicos y las candidaturas a legisladores y miembros de los ayuntamientos.
- e) Consecuentemente, primero se sostiene que aunque la norma reclamada prevé el principio de paridad de género como obligación de los partidos políticos para la postulación de candidatos para la legislatura y los ayuntamientos, lo hace de manera generalizada y

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

meramente asegurando una postulación paritaria en un cincuenta y cincuenta por ciento entre hombres y mujeres; sin embargo, no optimiza de manera adecuada su aplicación.

- f) Así, no se establece que los suplentes sean del mismo género que el o las candidatas propietarias; tampoco se señala que los candidatos o candidatas a diputadas o a ediles por el principio de representación proporcional sean postulados de manera alternada en cada segmento de dos candidaturas en cada lista o planilla y mucho menos que las candidaturas a presidentes municipales y a legisladores locales sean postulados candidatos y candidatas con similar posibilidad de triunfo electoral tomando como base los resultados de los comicios de procesos electorales anteriores.
- g) Sobre esto último, se afirma que para que la paridad de género sea real y efectiva, el sistema normativo debe garantizar que los partidos políticos alternen la lista de representación proporcional entre los géneros (a fin de que la primera parte de la lista no beneficie sólo a uno de los géneros) y, además, obligarse a los partidos para distribuir las postulaciones de la totalidad de los distritos uninominales entre los géneros de una manera en que se coloquen, por ejemplo, a mujeres, en distritos donde tengan mayores posibilidades de triunfo.
- h) En ese sentido, se reitera que los Estados tienen la obligación de promover, proteger y garantizar los derechos humanos y el deber de adecuar las disposiciones del derecho interno para tales objetivos; por lo que se concluye que los párrafos impugnados contienen una regulación deficiente que transgrede a la Constitución Federal y a los tratados internacionales de la materia, dado que no aseguran el respeto del principio de igualdad, no discriminación y de paridad de género en la postulación de candidatos o candidatas para la conformación de la legislatura y los ayuntamientos tanto desde su dimensión vertical (igual proporción de postulación de candidatos de presidentes, regidores y síndicos municipales) como horizontal (paridad en el registro de candidaturas entre los diferentes ayuntamientos que integran la entidad federativa). Para fundamentar esta postura, se citan diversos criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (jurisprudencias 6/2015 y 7/2015).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- i) Por otro lado, se señala que el quinto párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Constitución Local contradice lo mandado en la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Federal. Mientras que la norma fundamental de la Nación prevé que para anular una elección las violaciones graves, dolosas y determinantes deberán acreditarse de manera objetiva y material, el texto del precepto impugnado agrega que dichas violaciones deberán también acreditarse que sean sistemáticas y generalizadas.
- j) Por ende, el partido político aduce que los requisitos de “sistematicidad” y “generalidad” agrega presupuestos normativos que no están contemplados en la Constitución Federal, provocando que las violaciones que incidan en la validez de una elección local se actualicen únicamente bajo parámetros de reiteración (comprobar que es una conducta reiterada y/o habitual) y de abstracción en todo el Estado.
- k) **SEGUNDO.** El artículo 54, último párrafo, segunda porción normativa, de la Constitución Local transgrede el derecho humano de acceso a la justicia de los ciudadanos y de los partidos políticos, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica. En tal párrafo se dice que la ley de la materia establecerá las formulas y procedimientos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; sin embargo, se agrega que en dicha asignación se seguirá el orden de prelación y que, en respeto de la voluntad popular, las listas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se constituyó bajo parámetros partidistas previos y objetivos, que resulta fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria.
- l) Es por esta segunda porción normativa que el partido político presenta la acción de inconstitucionalidad. Desde su punto de vista, la prohibición que se regula es absoluta y no permite excepciones o modulaciones (supone la derrotabilidad del resto de las normas), lo cual impediría que se modifiquen las listas o el orden de prelación a raíz de otros objetivos o principios constitucionales de igual jerarquía, tales como la paridad de género en la elección de legisladores o que se hagan los cambios pertinentes ante la inelegibilidad de candidatos postulados por el principio de representación popular.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- m) Dicho en otras palabras, salvo que se determine su invalidez o interpretación conforme y pro persona, el partido promovente afirma que es claro que en el constituyente local subyace la idea ilegítima de cancelar de modo absoluto cualquier posibilidad de que los diversos operadores jurídicos puedan sustentar una interpretación compatible con los derechos humanos que, vistas todas las consideraciones de un caso concreto, lleven a la conclusión de que la conformación y prelación de las listas de diputados no honra el principio de paridad de género u otras razones objetivas y racionales.
- n) Es a los órganos electorales administrativos y en su momento a los jurisdiccionales a quienes les compete analizar la derrotabilidad de la norma y ponderar, en cada caso concreto, si es pertinente o no modificar la lista para la asignación de diputados por representación proporcional en atención a otros lineamientos o principios constitucionales. Por lo tanto, se solicita la declaratoria de invalidez de la segunda porción normativa del precepto impugnado.
- o) **TERCERO.** Se alega la inconstitucionalidad del artículo 57, primer párrafo, de la Constitución Estatal (en ciertas porciones normativas) por contravenir los artículos 1º; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I y II; 116, fracciones II, párrafo segundo, y IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal. Para el partido político, en nuestro texto constitucional se reconoce el derecho a la reelección de cualquier ciudadano elegible al cargo de diputado hasta por cuatro periodos consecutivos; no obstante, la disposición legal objetada sólo posibilita esa reelección por un periodo adicional, lo cual afecta el derecho a ser votado. El Constituyente Local se abrogó de una facultad que no le corresponde al limitar los periodos de reelección, pues la norma fundamental impone un deber de prever los cuatro periodos y no una potestad.
- p) Asimismo, se alega que el precepto reclamado, al señalar que el suplente de un diputado sólo puede ser electo para el periodo inmediato con el carácter de propietario en una formula diversa, siempre que no hubiere estado en ejercicio del cargo, no guarda congruencia ni con el derecho a ser votado ni con la permisión de reelección hasta por cuatro periodos consecutivos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- q) Primero, resulta ilegítimo la condicionante que limita la posibilidad de que un suplente que haya estado en ejercicio del cargo pueda ser reelecto para el periodo inmediato (aun en una fórmula diversa) con el carácter de propietario, habida cuenta que la norma suprema autoriza a todo ciudadano la posibilidad de ser electo consecutivamente hasta por cuatro periodos sin las limitantes que el constituyente local impuso. La primera reelección a un cargo implica ser electo por segunda vez, situación que le habilita plenamente a pesar de que el ciudadano hubiere ejercido el cargo en el periodo inmediato anterior y haya sido suplente de otra fórmula.
- r) El supuesto de que la elección consecutiva se dé “en una fórmula diversa”, en nada afecta el hecho de que un suplente pueda ser electo como propietario en otra fórmula de candidatos, a pesar de que hubiere estado en ejercicio en la anterior legislatura, ya que el ciudadano que se ubica en tal hipótesis normativa en realidad no estaría rebasando el principio constitucional de ser elector hasta por cuatro periodos consecutivos.
- s) Por otra parte, respecto a la prohibición de elección “para el periodo inmediato” al de la primera reelección o “periodo adicional”, la norma impugnada también resulta inconstitucional, porque pretende impedir la elección consecutiva para un tercer periodo y, por ende, veda la posibilidad de ser electo hasta por un cuarto periodo consecutivo al ciudadano que haya fungido como diputado propietario los primeros dos periodos, esto aun cuando en un inicio haya sido electo como suplente. El que se permita en la Constitución Federal la reelección hasta por cuatro periodos consecutivos, conlleva la permisión de que los ciudadanos sean electos, incluso como diputados suplentes, en cualquiera de los cuatro periodos consecutivos y de asumir como propietarios en los mismos periodos en los supuestos y bajo las condiciones que las leyes atinentes lo prevean.
- t) Bajo estos razonamientos, se solicita la declaratoria de invalidez de las porciones normativas del citado artículo local que dicen “siempre que no hubieren estado en ejercicio” y “no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- u) **CUARTO.** Se impugna la constitucionalidad de los artículos 139, primer párrafo, y Segundo Transitorio de la Constitución Local, en las porciones normativas indicadas, al contradecir los artículos 1º; 14; 16, primer párrafo; 35, fracción II; 115, fracción I, párrafo segundo; 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal.
- v) A decir del partido político, respecto al primer precepto cuestionado, no se cumple el deber de establecer que la elección consecutiva en los cargos de los ayuntamientos para efectos de la reelección sea sólo “para el mismo cargo”, de ahí que una interpretación del precepto local cuestionado podría llevar equivocadamente a los operadores jurídicos a permitir que la reelección de presidentes municipales como síndicos o regidores o de éstos como presidentes municipales, lo cual no es conforme con el artículo 115 constitucional.
- w) De igual manera, la Constitución Federal no exige el requisito de que la nueva elección sea únicamente respecto de las personas “que hayan estado en ejercicio” en el periodo anterior, lo que, de aplicarse según lo regulado en la norma impugnada, podría impedir a los suplentes que no hayan estado en ejercicio en el cargo, el aspirar a una nueva elección para el mismo cargo, ya sea como propietario o suplente, situación que vulneraría el derecho a ser votado.
- x) Por lo que hace a la norma transitoria, se dice que viola el derecho a ser votado y el principio de certeza electoral. A su juicio, la misma se aparta de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal y 139 de la Constitución Local. Si los integrantes de los ayuntamientos que se elijan el primer domingo de junio de dos mil dieciséis en el Estado de Quintana Roo serán electos por un periodo de dos años (del treinta de septiembre de dos mil dieciséis al veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho), resulta ilógico que para su reelección por el mismo partido que lo postuló se requiera por la norma reclamada que la renuncia o pérdida de la militancia no sea menor a dieciocho meses, toda vez que el texto constitucional federal sólo exige que tal renuncia ocurra no antes de la mitad del respectivo mandato (en el caso concreto el mismo será sólo de veinticuatro meses y los dieciocho meses exigidos contrarían dicho límite). Para sustentar este argumento, el partido político explica reiteradamente el contenido del artículo 115

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

constitucional respecto a la reelección y su aplicabilidad en el supuesto que nos ocupa al tratarse de un ayuntamiento que será elegido para un periodo menor de tres años.

- y) **QUINTO.** Por último, se alega que la fracción III del artículo 54 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, en una determinada porción normativa, es contraria a los artículos 41, 54 y 116, fracción II, de la Constitución Federal. A decir del partido promovente, previo a la reforma impugnada, el citado numeral 54 de la Constitución Local preveía un límite a los partidos o coaliciones en la conformación de la legislatura (ningún partido podía tener más del sesenta por ciento de sus integrantes por los principios de mayoría relativa y representación proporcional); no obstante, a partir de la modificación que se cuestiona, se desapareció dicha restricción y sólo se establecieron límites de sobre y sub representación, permitiendo una distorsión en la conformación del órgano legislativo que no refleja la voluntad popular y que afecta su integración a partir de las pautas establecidas por esta Suprema Corte para la aplicación del principio de representación proporcional. Para ello, alude a que debe interpretarse de conformidad con las normas que rigen la representación proporcional en el sistema federal, al ser principios básicos de mayor jerarquía que imperan en el sistema constitucional electoral, por lo que debería existir un tope máximo de diputados por ambos principios que sea igual al número de distritos electorales.

5. Demanda del Partido Acción Nacional (acción de inconstitucionalidad 127/2015). Una vez que se explicaron los antecedentes de la ley reclamada, el referido partido político nacional argumentó lo que sigue:

- a) **PRIMERO.** El artículo 49, fracción II, párrafo cuarto, última porción normativa, de la Constitución del Estado de Quintana Roo vulnera lo dispuesto por el artículo 41, fracción V, Apartado D), de la Constitución Federal y su Artículo Sexto Transitorio de diez de febrero de dos mil catorce, así como los numerales 202 y Décimo Cuarto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- b) Para el partido político, en tal disposición legal secundaria se regula el servicio profesional electoral nacional al señalarse que *“la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órgano, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”*. La primer problemática es que tal porción normativa no define o precisa cuál “ley” es la que determinará las reglas de organización y funcionamiento. Es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Instituto Nacional Electoral en donde se deberán establecer los lineamientos aplicables para el servicio profesional, por lo que cualquier regulación o réplica del contenido normativo invade la esfera de competencias y provoca una falta de certeza jurídica.
- c) **SEGUNDO.** El artículo 57, primer párrafo, de la Constitución Local establece restricciones adicionales al derecho ciudadano a ser votado a la elección consecutiva que no se encuentran contempladas en el texto constitucional; en específico, en los artículos 116 y Décimo Tercero Transitorio de la Constitución Federal.
- d) Se explica que la norma fundamental estableció como mandatos que las constituciones locales deben prever el derecho a la elección consecutiva hasta por cuatro periodos y que la postulación sólo puede ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición, con la salvedad de no tener que postularse por el mismo partido o los de la coalición en caso de que el respectivo servidor público haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del periodo de su mandato, así como que esta elección consecutiva no sea aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo a la entrada en vigor de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.
- e) A partir de estas premisas, se sostiene que la norma impugnada impuso condiciones y limitaciones injustificadas. Primero, porque mandata que los diputados suplentes sólo podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio del cargo. El hecho de que el suplente haya entrado en funciones no debería ser una limitante para

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

que no pueda ser electo consecutivamente con el carácter de propietario o suplente ni debería restringírsele ese derecho imponiéndole la obligación de que se postule forzosamente como propietario para poder ser electo nuevamente, ya que al haber sido elegido en su calidad de suplente no le quita el apoyo popular en una elección y su consecuente posibilidad de reelección.

- f) Por ende, el que se prohíba a los suplentes ser electos en un periodo inmediato con el carácter de propietarios en una fórmula diversa provoca una antinomia constitucional, toda vez que la Constitución Federal concedió el derecho a la reelección consecutiva sin limitaciones a los diputados suplentes que hubieren entrado en funciones como propietarios.
- g) **TERCERO.** Finalmente, se argumentó que resultaba inconstitucional el artículo Segundo Transitorio del mencionado Decreto Número 341 impugnado, en el que se establece que, por única ocasión, los integrantes de los ayuntamientos serán elegidos por un periodo de dos años que iniciará el treinta de septiembre de dos mil dieciséis y, para efectos de la reelección por parte del partido o partidos de la coalición que lo postuló, la renuncia o pérdida de la militancia no podrá ser menor a un periodo de dieciocho meses.
- h) A juicio del partido político, el artículo 115 de la Constitución Federal sólo exige que la referida renuncia o pérdida de la militancia se dé hasta antes de la mitad del periodo, lo que en este caso corresponde a doce meses, pues son administraciones municipales que en términos del propio artículo segundo transitorio durarán dos años. Consecuentemente, se solicita declarar la invalidez de la última porción normativa del precepto reclamado que requiere dieciocho meses.

6. Admisión y trámite. En relación con el trámite de las acciones acumuladas, se tiene que por acuerdo de siete de diciembre de dos mil quince, el Ministro Presidente tuvo por presentada la primera acción de inconstitucionalidad promovida por MORENA, registrándola bajo el número 126/2015 y asignando al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

7. Posteriormente, por acuerdo de ese mismo día siete de diciembre, el Ministro Presidente tuvo por interpuesta la diversa acción de inconstitucionalidad presentada por el partido político Acción Nacional, registrándola con el número de expediente 127/2015 y decretando su acumulación con la acción 126/2015, al impugnarse en ambas el mismo decreto legislativo.

8. Consecuentemente, por acuerdo de ocho de diciembre siguiente, el Ministro instructor dio cuenta de las demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo como las entidades que emitieron y promulgaron los decretos impugnados (341 y 343, publicados el seis de noviembre del mismo año en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa), por lo que les solicitó su informe en un plazo de seis días naturales al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral. Asimismo, se le dio vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados; se solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, y se pidió al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

9. Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas (entre los que destacan el de la Presidenta del Consejo del Instituto Electoral Local, quien informó que el **próximo proceso electoral** en la entidad iniciaría el **quince de febrero de dos mil dieciséis**), así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y la opinión del Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

10. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

11. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiuno de diciembre de dos mil quince, el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso Local rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.
12. En primer lugar, se señaló que se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con los numerales 19, fracción VIII; 22, fracción VII, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el partido promovente en la primera acción de inconstitucionalidad no expresó concepto de invalidez en contra del Decreto Número 343, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado. La materia del decreto fue la modificación de las normas pertinentes de la Constitución Local para la creación del Municipio de Puerto Morelos, lo cual no guarda relación con la materia político-electoral ni con el resto de las disposiciones impugnadas en la misma acción de inconstitucionalidad del diverso Decreto Número 341.
13. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 126/2015:
- a) Respecto al primer concepto de invalidez, en lo que se refiere al tema de la alegada deficiente regulación del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas, se afirma que no se contradice ningún precepto de la Constitución Federal. Por un lado, a partir del entendimiento de las nuevas pautas constitucionales sobre las candidaturas independientes, las legislaturas locales tienen la potestad para establecer las normas a las que se sujetará la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes en un régimen de libre configuración.
 - b) En ese sentido, por su propia naturaleza, dado que los candidatos independientes se tratan de ciudadanos que participan en forma individual en la selección de diputados de mayoría relativa no están en posibilidad de llevar a cabo acciones para garantizar el principio de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- paridad de género. Los diputados participan de manera individual y no puede haber alternancia entre los géneros.
- c) Respecto a las planillas de los ayuntamientos, éstas son encabezadas por los o las ciudadanos que hayan reunido los apoyos establecidos para tal efecto y sólo participan para los miembros elegidos por el principio de mayoría relativa. Así, se destaca que tampoco puede haber alternancia entre los géneros de las planillas al no existir candidaturas que puedan asignarse por igual a ambos géneros y a su vez no hay posibilidad de alternar candidaturas por género en lo que se refiere a la Presidencia Municipal con candidaturas de otros municipios, ya que se entiende que las respectivas planillas están encabezadas por el o la ciudadana que haya reunido los apoyos requeridos.
 - d) Ahora, sobre este último punto, si bien es cierto en la norma constitucional local no se mencionó expresamente que los candidatos independientes estén obligados a presentar planillas a miembros de los ayuntamientos conformadas con un número equivalente de integrantes de ambos géneros, ello no implica necesariamente una omisión del constituyente quintanarroense.
 - e) En la legislación secundaria; en particular, en el artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, se prevé que los ciudadanos que aspiren a las candidaturas independientes de ayuntamientos por el principio de mayoría relativa deberán ser el cincuenta por ciento de un mismo género en su propuesta de planilla.
 - f) Por otro lado, en relación con que en la Constitución Local no se garantiza de manera paritaria a ambos géneros el acceso a candidaturas en distritos o municipios en los que los partidos tienen mayor posibilidad de ganar, se alude que la norma reclamada prevé una redacción clara y categórica sobre el respeto al principio de paridad de género (que será regulado en una ley, por lo que no hay omisión) y, más bien, la petición del accionante pretende hacer del texto constitucional estatal una norma de carácter reglamentario. Agrega que incluso, la inclusión de acciones afirmativas a la categoría de normas constitucionales entraría en contradicción con el carácter temporal que éstas deben tener, tal como lo señala el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- g) En relación con el tema del sistema de nulidades del primer concepto de invalidez, se sostiene que las características de sistematicidad y generalidad para acreditar la existencia de causas de nulidad graves, dolosas y determinantes de una elección no contravienen a la Constitución Federal. Sistematicidad significa que la conducta se adecúe a un patrón identificado o identificable, más no como dice el partido accionante a que sea una conducta recurrente, de hábito o repetición. Generalidad se refiere a la extensión o propagación de algún fenómeno, que en materia electoral se entiende cuando la nulidad por su duración, extensión o alguna otra característica afectó a la elección en su conjunto (concepto que no es ajeno a la normatividad electoral, al incluirse en el artículo 78 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral que prevé que el tribunal electoral podrá declarar la nulidad de una elección cuando se haya cometido en forma generalizada violaciones sustanciales).
- h) Así las cosas, la inclusión de los conceptos de sistematicidad y generalidad en la norma reclamada resultan acordes al texto constitucional a pesar de no preverse en el artículo 116 constitucional, ya que forman parte del entramado jurídico reconocido en el propio texto y permiten al operador jurídico contar con elementos para ponderar el carácter de las violaciones sometidas a su juicio y poder determinar si son suficientes para decretar una nulidad.
- i) En torno al segundo concepto de invalidez, se aduce que lo que se prohíbe en la norma cuestionada es que las listas de diputados por representación proporcional no puedan ser modificadas en la etapa de asignación de curules, ya que se necesita acatar la voluntad popular. No obstante, se ha construido una serie de reglas de carácter instrumental que permiten dar forma a la voluntad popular, entre las que se encuentran las relativas al registro previo de las candidaturas; por lo que será en esta etapa en la que se podrá verificar que las candidaturas propuestas reúnen los requisitos de elegibilidad y que los candidatos y partidos políticos cumplan con el procedimiento y lineamientos concernientes al registro, incluyendo el respeto al principio de paridad de género.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- j) Respecto a lo planteado en el tercer concepto de invalidez, se afirma que el artículo 57, párrafo primero, de la Constitución Local resulta acorde al texto de la Constitución Federal. Primero, porque el artículo 116 de la norma fundamental no mandata que los periodos de reelección sean hasta de cuatro periodos consecutivos, sino que permite libre configuración desde dos hasta cuatro periodos.
- k) En esa misma lógica se entiende que los diputados propietarios que hayan sido reelectos por un periodo no puedan ser elegidos para un periodo inmediato posterior con el carácter de suplentes, porque de habilitarse esa posibilidad se permitiría que ejercieran el cargo en un tercer periodo.
- l) Asimismo, se afirma que no existe discriminación alguna en relación con la disposición que permite a los diputados suplentes ser electos en el periodo inmediato cuando no hubieren estado en ejercicio, ya que se estima que en ese supuesto son asimilables a cualquier ciudadano que no esté ocupando el cargo de diputado y, por ende, pueden ser electos en una fórmula distinta, ya que estrictamente sería la primera vez que se les elegiría con el carácter de propietarios. De lo contrario, si hubieran ejercido el cargo, estarían en el supuesto de reelegirse y les aplicaría la norma que los limita a un periodo consecutivo más.
- m) En respuesta al cuarto concepto de invalidez, se sostiene que no existe la deficiencia invocada del artículo 139 de la Constitución Local sobre la necesidad de especificar en la norma que la reelección sea para el mismo cargo, toda vez que el concepto mismo de reelección implica la continuidad en el cargo.
- n) Tampoco puede entenderse que se esté limitando el derecho a ser votado de quienes fueron electos con el carácter de suplentes, en el caso de que no hubieren ejercido el cargo, porque propiamente estarían frente a su primera elección y, si ejercieron el cargo, les aplicaría la limitante en cuanto al máximo de periodos consecutivos en dicho ejercicio; de interpretarse lo contrario, podría prohibirse una forma de evadir la norma constitucional local, habida cuenta que bastaría que un ciudadano sea electo como suplente para que quede habilitado para postularse como propietario y posteriormente postularse como suplente, con lo que podría permanecer en el cargo prácticamente de manera indefinida.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- o) En lo relativo al artículo segundo transitorio reclamado, se sustenta la constitucionalidad del precepto, ya que es razonable requerir a quienes sean electos como integrantes de los ayuntamientos para el periodo de dos años a partir del treinta de septiembre de dos mil dieciséis, de pretender ser reelectos por un partido o coalición diversos a quienes los hubieren postulado, se separen con una antelación de por lo menos dieciocho meses, que es equivalente al que se pide a los integrantes de los ayuntamientos electos para un ejercicio constitucional regular.
- p) Por lo que hace al quinto concepto de invalidez, se argumenta que la modificación al artículo 54, fracción III, reclamado de la Constitución Local obedeció a la obligación de adecuarse a lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en torno a los límites requeridos de sobre y sub representación para la integración del Poder Legislativo Estatal.

14. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 127/2015:

- a) En contestación al primer concepto de invalidez, se dice que es inoperante, ya que el razonamiento de inconstitucionalidad parte de la premisa errónea de que, a través de la Constitución Local, se invade la esfera de atribuciones del Instituto Nacional Electoral. A su juicio, el precepto reclamado no implica una invasión de competencias y sólo es la base constitucional local para la emisión de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, por lo que no se establece ninguna regla específica destinada a regular la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, evaluación, promoción, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de ese órgano electoral. Sólo se mandata que tal ley orgánica guarde correspondencia con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- b) En relación con el segundo concepto de invalidez, se sostiene que es potestad de las legislaturas estatales establecer tanto las reglas para la reelección de los legisladores y miembros de ayuntamientos, así como las normas a las que se sujetará la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes en un régimen de libre

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

configuración. En ese tenor, se reiteran los razonamientos expuestos para responder el tercer concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 126/2015.

- c) Por último, referente a lo plasmado en el tercer concepto de invalidez y reiterando su argumentación, se razona que resulta constitucional la limitación impuesta en el artículo Segundo Transitorio del decreto impugnado de la Constitución Local. Cualquier previsión para ejercitar los derechos políticos no constituye, *per se*, una restricción indebida de los derechos humanos al no ser éstos absolutos. Consecuentemente, resulta razonable que el precepto cuestionado requiera a los integrantes de los ayuntamientos próximos a elegir que para el caso de que deseen ser reelectos en sus cargos por un partido o coalición diversa a quienes los hubieron postulado, se separen con una antelación de por lo menos dieciocho meses, al ser equivalente al que se pide a los integrantes de los ayuntamientos electos para un ejercicio constitucional regular.

15. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Quintana Roo, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el treinta de diciembre de dos mil quince, presentó los informes requeridos y sostuvo lo que se detalla en seguida.

16. En principio, de la misma forma que el Poder Legislativo, señaló que se debía sobreseer la acción respecto al ya referido Decreto Número 343, impugnado por el partido MORENA, debido a que no se plantearon conceptos de violación en su contra ni su contenido guarda relación con la materia electoral.

17. En torno a la acción de inconstitucionalidad 126/2015

- a) En respuesta al primer concepto de invalidez, por una parte, se señala que no se expresa la causa de pedir para identificar por qué la norma reclamada no regula adecuadamente la paridad de género. Por otra parte, se destaca que en cuanto a la norma reclamada, tanto los hombres como las mujeres se encuentran en una misma situación

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- jurídica definida por la ley en función de las postulaciones de candidatos de los partidos a la legislatura y a los ayuntamientos.
- b) Por ende, se explica que el artículo 49 de la Constitución Local reclamado regula eficientemente el principio de paridad de género en el acceso a los órganos colegiados de gobierno, legislativo y municipales, pues claramente prevé la obligación de los partidos políticos de postular candidatos de ambos géneros, cuidando que ninguno de estos sea mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales y a miembros que conforman las planillas de ayuntamientos. El que no se incluya a los candidatos independientes no provoca una violación constitucional, puesto que el candidato independiente es el propio postulante, resultaría ocioso garantizar la paridad de género cuando se trata de una persona y, además, el texto de la Constitución Federal no lo exige.
- c) Por su parte, respecto al alegato de la incorporación de requisitos adicionales para la declaración de nulidad de una elección, se dice que la adición de los requisitos de sistematicidad y generalidad son un mecanismo más de control que lo única que provoca es una distinción justificable en los supuestos y las reglas para la realización de la nulidad de una elección local. Los conceptos de sistematicidad y generalidad sólo buscan otorgar certeza y legalidad a las conductas que motivan la nulidad de una elección, aunado a que son palabras claras, entendibles en el uso común y cumplen con el principio de taxatividad.
- d) Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, se afirma que la indicación en el artículo 54 de la Constitución Local sobre la prohibición para modificar las listas durante el procesos de asignación, no limita los derechos políticos reconocidos en el texto constitucional, pues los partidos políticos cuentan con la facultad para prever las normas relativas a los requisitos de elegibilidad que mejor se ajusten a sus principios, postulados, organización, estrategia y operatividad.
- e) Adicionalmente, se alude que la prohibición de modificación de la lista no provoca a su vez una violación al principio de igualdad y de paridad de género, pues en la conformación de las listas deberán acatarse dichos principios y, además, existe la excepción de cumplir con ese porcentaje cuando tales listas de preferencia se hayan conformado

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

mediante procedimientos democráticos de selección de candidatos, lo que permite que ambos géneros participen en igualdad de circunstancias en una contienda electoral.

- f) Tratándose de lo expuesto en el tercer concepto de invalidez (que guarda relación con el segundo de la diversa acción de inconstitucionalidad 126/2015), se dice que las legislaturas tienen libertad configurativa para delimitar cuantos periodos podrán reelegirse los diputados, respetando el límite de hasta cuatro periodos consecutivos. Ello, en atención a que el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal no impone un deber de que sean cuatro periodos, sino un límite máximo. Por lo demás, se afirma que la norma reclamada no transgrede el derecho a ser votado, el principio de supremacía constitucional ni ninguno de los otros artículos de la Constitución Federal o de los tratados internacionales citados en la demanda.
- g) Respecto al cuarto concepto de invalidez, se afirma que deben calificarse como infundados e inoperantes los argumentos en contra de los artículos 139 y segundo transitorio, ya que en los preceptos cuestionados se permite la reelección consecutiva por un periodo adicional, sin que en las normas de la Constitución Federal se impida o condicione que no se haya ejercido el cargo; sólo se pone la limitante de que no sea superior a tres años. Además de que la regla transitoria prevista para la renuncia o pérdida de militancia de dieciocho meses por parte de los miembros de los ayuntamientos a ser elegidos no impide su reelección.
- h) Por último, en atención al quinto concepto de invalidez, se sostiene que la modificación al artículo 54 de la Constitución Local no afecta el principio de supremacía constitucional ni el principio de representación proporcional, al reflejarse la fórmula contenida en el texto constitucional federal, careciendo entonces los razonamientos de inconstitucionalidad de eficacia.

18. En relación a la acción de inconstitucionalidad 127/2015:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- a) En contestación al primer concepto de invalidez, se afirma que el artículo 49, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Local no le depara perjuicio al partido accionante, toda vez que el propio precepto reclamado prevé que las normas que se emitan serán en base a las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; consecuentemente, de ninguna manera se desconoce las competencias reservadas al Instituto Nacional Electoral.
- b) Por lo que hace al resto de los argumentos de inconstitucionalidad, se respondieron al abordarse los planteamientos de invalidez de la diversa acción de inconstitucionalidad.

19. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al rendir la opinión solicitada, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

20. Sobre la acción de inconstitucionalidad 126/2015:

- a) El artículo 57, primer párrafo, de la Constitución Local resulta acorde al texto de la Constitución Federal, salvo por la regulación de la reelección de los diputados suplentes. A las entidades federativas les corresponde establecer cuántos periodos podrán reelegirse los legisladores locales hasta el límite de cuatro ocasiones en atención al artículo 116, fracción II, constitucional; sin embargo, la porción normativa reclamada que limita la posibilidad de que los diputados suplentes puedan ser reelectos consecutivamente en carácter de propietarios en una fórmula diversa provoca una transgresión al principio de supremacía constitucional y a los derechos políticos de los ciudadanos, ya que hace una diferenciación injustificada entre los diputados propietarios y suplentes que ejercieron el cargo (temática coincidente con la acción de inconstitucionalidad acumulada 127/2015).
- b) El Artículo Segundo Transitorio impugnado se contrapone con el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal, toda vez que esta norma prevé que el límite de renuncia o pérdida de la militancia para que un integrante de un ayuntamiento pueda reelegirse por un partido diferente al que los postuló en el cargo, será hasta antes

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- de la mitad de su mandato. Consecuentemente, el límite de dieciocho meses de la disposición cuestionada resulta desproporcionada (al ser municipios que sólo durarán dos años en el cargo), además de que la norma carece de elementos que especifiquen si dicha temporalidad se computa al inicio o antes de la conclusión del cargo (temática coincidente con la acción de inconstitucionalidad acumulada 127/2015).
- c) Los párrafos cuarto y quinto de la fracción III del artículo 49 de la Constitución Local son compatibles con el orden constitucional general, en la medida en que se realice una interpretación conforme en la que se exija el respeto a las pautas establecidas por el propio Tribunal Electoral en relación con la paridad de género en las candidaturas a la conformación de las legislaturas locales y los ayuntamientos. Por lo que hace a que no se obliga expresamente a los candidatos independientes a observar el mencionado principio de paridad, debe entenderse que en realidad éste se encuentra previsto en la Constitución Federal, por lo que se encuentra salvaguardado. Además, de que en el artículo 159 de la ley electoral local se impusieron acciones directas para su cumplimiento en relación con los candidatos independientes.
- d) La porción normativa reclamada del párrafo quinto de la fracción V del artículo 49 de la Constitución Local excede lo previsto al respecto en el artículo 41, fracción VI, tercer párrafo, de la Constitución Federal al imponer como límite al sistema de nulidades de las elecciones estatales el que las violaciones graves, dolosas y determinantes deban de acreditarse de manera objetiva, material, sistemática y generalizada. Estos dos últimos supuestos de generalidad y sistematicidad no se encuentran previstos en la norma fundamental y, por ende, deben expulsarse del ordenamiento jurídico.
- e) El artículo 54, último párrafo, de la Constitución Local se estima incompatible con la Constitución Federal al transgredir los principios de objetividad, legalidad y certeza electoral. Ello, pues al preverse una prohibición absoluta para modificar la lista y orden de prelación en la asignación de los diputados por representación proporcional, se imposibilita vigilar el cumplimiento de los principios de paridad de género o el respeto a los requisitos de elegibilidad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- f) El artículo 139 reclamado de la Constitución Local resulta compatible con el orden constitucional federal, si se interpreta en el sentido de que la reelección sólo es posible en el mismo cargo y que todos aquellos diputados suplentes que no ejercieron el cargo, no tendrán las limitaciones en torno a la regulación de la reelección; es decir, a éstos no les aplica la “restricción de reelección” por un periodo consecutivo, en razón de que no realizaron materialmente funciones inherentes a la encomienda legislativa.
- g) Se considera inconstitucional la fracción III del artículo 54 de la Constitución Local al violentar los artículos 54, fracción IV, y 116 de la Constitución Federal. Basándose en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 63/2009, se dice que si bien la disposición reclamada establece los límites de sobre y sub representación en la integración de la legislatura estatal, no se impuso un tope máximo de diputaciones por ambos principios que coincida con el número de distritos uninominales, afectando con ello el contenido del principio de representación proporcional a la luz de una aplicación refleja de las pautas establecidas respecto a ese principio en la conformación del Congreso de la Unión.

21. En torno a la acción de inconstitucionalidad 127/2015 (en la temática no compartida con la diversa acción de inconstitucionalidad 126/2015):

- a) Debe declararse la invalidez del artículo 49, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Estatal, en la porción normativa indicada en la demanda, toda vez que regula el servicio profesional electoral, cuyo ámbito de competencias se encuentra en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y cuyas funciones son exclusivas del Instituto Nacional Electoral.

22. **Pedimento.** El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

23. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de doce de enero de dos mil

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

dieciséis, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

24. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción de diversos preceptos de la Constitución del Estado de Quintana Roo con la Constitución Federal y varios tratados internacionales.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

25. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales.

26. Por un lado, en relación con la modificación a la Constitución del Estado de Quintana Roo motivada por el Decreto Número 341, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, los partidos políticos MORENA y Acción Nacional destacaron en sus demandas como normas impugnadas y plantearon los respectivos conceptos de invalidez por lo que hace a los artículos 49, fracciones II, párrafo cuarto, III, párrafos cuarto y quinto, y V, párrafo quinto; 54, fracción III, y último párrafo; 57, primer párrafo; 139, primer párrafo, y Segundo Transitorio de la mencionada Constitución Local.

27. Por otro lado, en el preámbulo de la demanda del partido MORENA, se señaló como disposición cuestionada el Decreto Número 343, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el tomo III, número 69 extraordinario, del Periódico Oficial del Estado; no obstante, como se verá en el apartado de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

causas de improcedencia, se sobreseerá la acción en relación con el mismo al no plantearse conceptos de violación en su contra.

28. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera sólo como **efectivamente impugnados** en el presente medio de control a los artículos 49, fracciones II, párrafo cuarto, III, párrafos cuarto y quinto, y V, párrafo quinto; 54, fracción III, y último párrafo; 57, primer párrafo; 139, primer párrafo, y Segundo Transitorio de la mencionada Constitución del Estado de Quintana Roo.

IV. OPORTUNIDAD

29. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

30. En el caso, como se adelantó, los partidos políticos accionantes combatieron las aludidas modificaciones a la Constitución Local, efectuadas a partir de la emisión del Decreto Número 341 de seis de noviembre de dos mil quince. En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues se trata de un nuevo acto legislativo respecto de todas las normas efectivamente impugnadas y la presentación de la demanda se hizo en el plazo legal correspondiente.

31. El Decreto Número 341, en el que se publicaron los referidos artículos reclamados, fue impreso en el número 68 extraordinario del Periódico Oficial del Estado el seis de noviembre de dos mil quince, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del sábado siete de noviembre al domingo seis de diciembre del mismo año. Consecuentemente,

¹ “**Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

dado que las demandas de los partidos políticos MORENA y Acción Nacional se interpusieron en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores precisamente el seis de diciembre, resulta inconcuso que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

V. LEGITIMACIÓN

32. Las acciones de inconstitucionalidad que ahora se analizan fueron promovidas por órganos legitimados para interponerlas y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.
33. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal² dispone, sustancialmente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.
34. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia³ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; [...].”

³ “**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...]

En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

35. Dicho de otra manera, de una interpretación de las referidas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos legitimados. En relación con los partidos políticos, podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, para lo cual debe observarse que:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
- c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

36. Ahora bien, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que se acredita el aludido supuesto procesal en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad.

37. En primer lugar, respecto a la **acción de inconstitucionalidad 126/2015**, consta que el escrito de demanda fue presentado por Andrés Manuel López Obrador, quien se ostentó como Presidente de MORENA, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho instituto⁴; adicionalmente, esta persona es reconocida por el propio organismo electoral como el Presidente del partido desde el veintiuno de noviembre de dos mil quince y en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos internos⁵, es quien cuenta con representación legal del mismo en el país.

⁴ Hojas 207 y 208 del tomo I del cuaderno principal en que se actúa.

⁵ "Artículo 38°. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, e que se procederá de acuerdo con el artículo 40° del presente Estatuto.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

38. Por su parte, se colma el requisito de procedencia en cuanto a la naturaleza electoral de las normas reclamadas. El partido político nacional combatió los artículos 49, fracciones III, párrafos cuarto y quinto, y V, párrafo quinto; 54, fracción III, y último párrafo; 57, primer párrafo; 139, primer párrafo, y Segundo Transitorio de la Constitución Estatal.
39. Como se describió en el considerando anterior, todos esos preceptos legales regulan cuestiones materialmente electorales, tales como la obligación de los partidos políticos en la postulación de candidatos de respetar el principio de paridad de género; la incorporación de causas y condiciones para la determinación de nulidad de las elecciones; la instauración de límites de sobre y sub representación en la conformación del Congreso Local; las condiciones, supuestos y requisitos para la reelección de diputados y miembros de los ayuntamientos, incluyendo los elegidos en el próximo periodo electoral cuyo periodo sólo durará dos años.
40. Consecuentemente, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que al ser normas que inciden directa o indirectamente en los procesos electorales, al regular el propio proceso electoral y la conformación de los órganos elegidos democráticamente son disposiciones legales que pueden ser objetadas por un partido político nacional en términos del artículo 115, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.
41. En segundo lugar, también se acredita el requisito de legitimación en cuanto a la diversa **acción de inconstitucionalidad 127/2015**. Esta demanda fue signada por Ricardo Anaya Cortés, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional. Así, en autos se cuenta con la certificación de que el partido accionante tiene registro nacional y que quien suscribe la demanda⁶, efectivamente, fue electo como Presidente del referido comité desde el veintiuno de agosto de dos mil quince, por lo que,

[...]. Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; [...].”

⁶ Hojas 268 y 269 del tomo I del cuaderno principal en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

conforme a los artículos 43, numeral 1, inciso a), y 47, numeral 1, inciso a), de sus estatutos⁷, ostenta la representación política y legal de dicho instituto político.

42. Adicionalmente, como en el caso anterior, el partido actor combate los artículos 49, fracción II, párrafo cuarto; 57, primer párrafo, y Segundo Transitorio de la Constitución del Estado de Quintana Roo que, tal como se adelantó, regulan el organismo que se encargan de dirigir la contienda y resolver los conflictos electorales y reglamentan las condiciones, supuestos y requisitos para la reelección de los integrantes de un ayuntamiento. En ese sentido, al ser disposiciones normativas relacionadas directamente con los procesos electorales y con los derechos político-electorales, pueden ser impugnadas mediante el presente medio de control de constitucionalidad por un partido político nacional.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. En sus respectivos informes, los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Quintana Roo plantearon que debía sobreseerse la acción, pues la asociación política MORENA no planteó concepto de violación alguno en contra del Decreto Número 343, publicado el seis de noviembre de dos mil quince, y su contenido no guarda relación con la materia electoral. Este Tribunal Pleno coincide con la petición de sobreseimiento.

⁷ “Artículo 43

1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; [...]”.

“Artículo 47

1. La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo

Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

44. Como se puede apreciar del contenido del referido Decreto Número 343⁸, se modificaron varios preceptos del texto constitucional local para incorporar a la entidad federativa un nuevo municipio. En relación a las dos fracciones de los artículos 127 y 128, se reformaron y adicionaron para contemplar el nombre del municipio (Puerto Morelos) como parte integrante del Estado y para hacer el cambio necesario de los territorios de varios municipios colindantes para su debida conformación.
45. Respecto a las fracciones aludidas de los artículos 134 y 135, se reformaron para incluir a su vez al Municipio de Puerto Morelos en las reglas relativas a cómo se integra el ayuntamiento de determinados municipios por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, así como los lineamientos para la ordenación de la respectiva lista de candidatos por parte de los partidos políticos.
46. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno estima que tal como lo expusieron las autoridades en sus informes, en la demanda del partido MORENA no se advierten argumentos tendentes a declarar la invalidez de ninguna de las recién mencionadas disposiciones de la Constitución Local que fueron modificadas mediante el Decreto Número 343. Si bien las fracciones reformadas de los citados artículos 134 y 135 guardan relación con la materia electoral, al prever reglas concernientes a la integración de los

⁸ **DECRETO NÚMERO 343:**

“ARTÍCULO 127. El Estado de Quintana Roo, se integra con los siguientes Municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos”.

“ARTÍCULO 128.- La extensión, límites y cabeceras de los Municipios del Estado son: [...]

VI.- MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, con cabecera en la ciudad de Cancún: Al Norte, partiendo de la costa del Mar Caribe, de acuerdo a la siguiente tabla: [...]

XI.- MUNICIPIO DE PUERTO MORELOS, con cabecera en la Ciudad de Puerto Morelos, comprendiendo la siguiente extensión territorial: [...].”

“ARTÍCULO 134.- Los Ayuntamientos se integran en la siguiente forma: [...]

II. En los Municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos con un Presidente, un Síndico, seis Regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres Regidores electos según el principio de representación proporcional. [...].”

“ARTÍCULO 135.- Los miembros del Ayuntamiento se elegirán por sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos quintanarroenses en ejercicio de sus derechos, en jornada electoral que tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda, mediante el sistema electoral mixto de mayoría relativa y de representación proporcional conforme a las bases siguientes:

I. En los Municipios de Othón P. Blanco, Benito Juárez y Solidaridad, cada partido político postulará una lista de once personas para ocupar los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

En los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos cada partido político postulará una lista de ocho personas para ocupar los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

ayuntamientos y el mecanismo de conformación de las listas para su elección, dicho contenido normativo no fue refutado por el partido político ni tampoco forma parte de un sub-sistema jurídico con el resto de las normas del texto constitucional estatal que fueron debidamente impugnadas por los partidos políticos.

47. En la demanda de MORENA se sostuvieron argumentos para evidenciar deficiencias legislativas en torno al principio de paridad de género en la postulación de candidatos para diputados y miembros de los ayuntamientos, para contrariar los requisitos exigidos a fin de anular alguna de las elecciones locales, para evidenciar la inconstitucionalidad de las reglas para la conformación de las listas de los diputados, los límites de sobre representación en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, así como del sistema impuesto para la reelección de los diputados y de miembros de los ayuntamientos (en su carácter de propietarios y suplentes).
48. Sin embargo, ninguno de ellos tuvo como objeto la invalidez del número de integrantes de los ayuntamientos (presidente, regidores y síndicos) para ciertos municipios de la entidad ni la manera en que se postulan a sus candidatos a través de una lista. Además, el que se haya objetado en la demanda el mecanismo de reelección de los miembros de los ayuntamientos, tampoco conlleva una impugnación de la totalidad de las reglas y principios de ese sub-sistema jurídico que regula la elección de las autoridades de los municipios. Son contenidos normativos diferenciados.
49. Por ende, al ser la materia electoral de estricto derecho en cuanto a la identificación de las normas reclamadas, ante la ausencia de conceptos de invalidez, debe **sobreseerse** la acción de inconstitucionalidad 126/2015 por lo que hace al citado Decreto Número 343, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, en relación con los numerales 59 y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia. Tiene aplicación la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2010, de rubro: **“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES”.

50. Al margen de la causas de improcedencia relacionadas con la ausencia de conceptos de invalidez, los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo no plantearon ninguna otra razón para sobreseer el asunto y esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio ninguna otra, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA Y TEMÁTICAS DE ESTUDIO

51. En los apartados subsecuentes de la presente sentencia se analizarán los conceptos de invalidez en forma distinta a como fueron presentados por los partidos políticos accionantes.

52. En principio, dado que no se plantearon razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo que dio lugar a las reformas a la Constitución Local y no se advierten violaciones de oficio⁹, se analizarán los conceptos de invalidez destinados a refutar la constitucionalidad del contenido de las normas reclamadas.

53. Así, con la finalidad de facilitar la exposición y resolución de los diferentes argumentos de inconstitucionalidad de los partidos políticos MORENA y Acción Nacional, el estudio de fondo se dividirá en los siguientes apartados temáticos que se desarrollarán en los siguientes ocho apartados de la sentencia.

⁹ El Decreto reclamado que modificó la Constitución Local proviene de tres iniciativas de reforma presentadas ante el Congreso del Estado de Quintana Roo el diecinueve de junio de dos mil catorce y el diecinueve de marzo y veintitrés de octubre de dos mil quince. Éstas fueron turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual emitió un dictamen, fechado el veintinueve de octubre de dos mil quince, que fue aprobado por mayoría de tres votos y uno en contra (de los cinco diputados que conforman la comisión). El dictamen fue distribuido y sometido para su discusión ante el Pleno del Congreso Estatal el propio veintinueve de octubre, dándole total lectura a la minuta proyecto de decreto. En tal sesión se aprobó en lo general y en lo particular por la mayoría requerida constitucionalmente (estuvieron presentes veintiuno de los veinticinco diputados), por lo que se remitió para su aprobación a los ayuntamientos en términos del artículo 164 de la Constitución Local. Posteriormente, en sesión de cinco de noviembre de dos mil quince, el Pleno del Congreso Local efectuó la declaratoria de procedencia de la reforma constitucional al haber recibido la aprobación correspondiente por diez de los once municipios del Estado.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

CONS.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
VIII	Facultad para regular las relaciones de mando, organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral Local.	Artículo 49, fracción II, párrafo cuarto. (Planteado por Acción Nacional).
IX	Paridad de género en el sistema electoral local.	Artículo 49, fracción III, párrafos cuarto y quinto. (Planteado por MORENA).
X	Requisitos de sistematicidad y generalidad de las violaciones que conllevan a la nulidad de una elección.	Artículo 49, fracción V, párrafo quinto. (Planteado por MORENA).
XI	Límites de sobre y sub representación en la conformación del Poder Legislativo Local.	Artículo 54, fracción III. (Planteado por MORENA).
XII	Prohibición de modificación de las listas de diputados durante el procedimiento de asignación por representación proporcional.	Artículo 54, último párrafo. (Planteado por MORENA).
XIII	Condiciones y requisitos para la reelección de diputados.	Artículo 57, primer párrafo. (Planteado por MORENA y Acción Nacional).
XIV	Condiciones y requisitos para la reelección de los miembros de un ayuntamiento.	Artículo 139, primer párrafo. (Planteado por MORENA)
XV	Requisito de temporalidad en la renuncia o pérdida de militancia partidaria para la reelección de los miembros de los ayuntamientos elegidos en el próximo proceso electoral.	Artículo Segundo Transitorio. (Planteado por MORENA y Acción Nacional).

**VIII. FACULTAD PARA REGULAR LAS RELACIONES DE MANDO,
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DEL
INSTITUTO ELECTORAL LOCAL**

54. En su primer concepto de invalidez, el partido político Acción Nacional señaló que la última porción normativa del cuarto párrafo de la fracción II del artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo violaba los artículos 41, fracción V, apartado D, de la Constitución Federal, en relación

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

con su artículo Sexto Transitorio de diez de febrero de dos mil catorce¹⁰ y los numerales 202 y Décimo Cuarto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El texto de la disposición reclamada es el siguiente (se transcribe la totalidad de la fracción y se destaca en negritas la porción impugnada):

ARTÍCULO 49.- El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

[...]

II.- La preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señale la Ley, son una función estatal que se realizará a través del Instituto Nacional Electoral y del organismo público denominado Instituto Electoral de Quintana Roo, cuya integración será designada por el Instituto Nacional Electoral en los términos que disponga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este organismo será autoridad en la materia, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, con el carácter de permanente y profesional en su desempeño.

El Instituto Electoral de Quintana Roo, tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta Constitución y la Ley, las actividades relativas a derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, educación cívica, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y la producción de materiales electorales, escrutinios y cómputos de las elecciones locales, declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales, cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos

¹⁰ **CONSTITUCIÓN FEDERAL**

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio. [...].”

TRANSITORIO

“SEXTO.- Una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

rápidos conforme a los lineamientos establecidos en la Constitución Federal, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana, en su caso, así como ejercer las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Federal, cuando sean delegadas por el Instituto Nacional Electoral, sin perjuicio de aquellas facultades que no estén reservadas a dicho Órgano. El Instituto Electoral de Quintana Roo podrá suscribir convenios con autoridades municipales, estatales y federales, que tengan el propósito de coadyuvar con éste en la función estatal encomendada.

De igual forma, el Instituto Electoral de Quintana Roo, podrá coadyuvar en la organización de las elecciones para elegir a los integrantes de las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, en los términos que señale la ley de los Municipios, así también, el Instituto deberá regular y vigilar los debates públicos que se celebren durante los procesos electorales y que no sean organizados por éste, de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

El Instituto Electoral de Quintana Roo, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. El Consejo General será su órgano máximo de dirección y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que las actividades del Instituto se guíen por los principios rectores de la función estatal electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; se integrará con siete Consejeros Electorales con voz y voto, uno de los cuales fungirá como Presidente, y concurrirán, con voz pero sin voto, un representante de cada partido político y un Secretario General. **La Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Los Consejeros Electorales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Nacional Electoral, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas, en los términos que señale la Ley.

El Tribunal Electoral de Quintana Roo, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y tendrá el carácter de permanente; tendrá competencia y organización para funcionar en pleno y sus sesiones serán públicas. Las resoluciones del Tribunal serán emitidas con plenitud de jurisdicción en una sola instancia y sus fallos serán definitivos. Estará integrado por tres Magistrados, unos de los cuales fungirá como Presidente, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, y serán renovados cada siete años, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

El Tribunal Electoral de Quintana Roo y el Instituto Electoral de Quintana Roo contarán con una Contraloría Interna con autonomía técnica y de gestión, responsable de la fiscalización, vigilancia, y control del uso, manejo y destino de los recursos, así como del desempeño de los órganos, funcionarios y servidores electorales. Son órganos adscritos administrativamente al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo y al Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo respectivamente. Los contralores internos tanto del Instituto como del Tribunal Electoral de Quintana Roo, durarán en su encargo seis años y serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura del Estado o de la Diputación Permanente en los recesos de ésta, de entre las propuestas que formulen los Grupos Parlamentarios, con base en los requisitos y en los términos que disponga la Ley, y estarán sujetos al régimen de responsabilidades públicas previsto por esta Constitución para los servidores públicos del Estado.

El Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, será electo por las (sic) terceras partes del Consejo General, a propuesta de su Consejero Presidente y durará en su encargo del tiempo que determine la Ley.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los requisitos que deben reunir los Consejeros Electorales, así como los Magistrados Electorales. La ley establecerá los requisitos que deban reunir para la designación del Contralor Interno y el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo y el Contralor Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades públicas previsto por esta Constitución para los servidores públicos del Estado.

Los funcionarios señalados en el párrafo que antecede, no podrán, durante su ejercicio, desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión oficial y sólo podrán recibir percepciones derivadas de actividades profesionales, regalías, derechos de autor o publicaciones siempre que no se afecte la independencia, imparcialidad y equidad que debe regir el ejercicio de su función; también podrán ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

La retribución que perciban los Consejeros Electorales, así como los Magistrados Electorales, será la prevista en el presupuesto de egresos del Instituto Electoral de Quintana Roo y del Tribunal Electoral de Quintana Roo, respectivamente. Durante los intervalos entre los procesos electorales estarán obligados a realizar tareas de investigación y difusión acerca de temas electorales. La retribución de los Contralores Internos será la misma que se señale para los Consejeros y Magistrados Electorales, según corresponda. En todo caso, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos del Instituto Electoral de Quintana Roo y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 165 de esta Constitución. El Instituto Electoral de Quintana Roo y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, presentarán sus respectivos presupuestos de egresos ante la instancia correspondiente para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, del año que corresponda.

El Instituto Electoral de Quintana Roo contará con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por ley.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

55. Para el partido político accionante, la norma reclamada resulta inconstitucional por dos razones sustanciales: la primera, que no se explica en cuál “ley” se regularán los órganos y sus relaciones del Instituto Electoral Local, por lo que se transgrede el principio de legalidad y certeza electoral y, la segunda, ya que existe una invasión de competencias al reglamentarse el servicio profesional electoral cuyas competencias son exclusivas del Instituto Nacional Electoral y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
56. Este Tribunal Pleno considera como **fundado** el segundo razonamiento de invalidez. En primer lugar, como se desprende del artículo transcrito, en éste se implementan las características, naturaleza y facultades del Instituto Electoral Local en términos de la reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce. Así, en varios párrafos, se establece que el organismo electoral local es un órgano constitucional autónomo, que tendrá a su cargo cierto ámbito de competencias para los procesos electorales locales en términos de la norma fundamental y de las leyes generales de la materia, y se prevé el mecanismo de selección de los miembros de su Consejo General, entre otras cuestiones.
57. En el párrafo cuarto de la fracción II, en las primeras dos porciones normativas, se delinea la estructura del Instituto Electoral Local; en particular, de su Consejo General y se dice que el mismo será su órgano máximo de dirección y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales. No obstante, en la tercer porción normativa de ese cuarto párrafo, que es la específicamente impugnada por el partido político, se prevé una norma constitutiva que establece una competencia legislativa para que en una ley se establezcan las reglas para la organización, funcionamiento y reglas de mando de los diferentes órganos del Instituto Electoral Local, con base en las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
58. Esta Suprema Corte entiende que con esa norma constitutiva se regula de manera indirecta el servicio profesional electoral y, por ende, **se invade el**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

ámbito de competencias de la federación y del Instituto Nacional Electoral, tal como se explicará en los siguientes párrafos.

59. Si bien las primeras dos porciones normativas del citado cuarto párrafo replican el contenido de la Constitución Federal en cuanto a la naturaleza organizativa del organismo público electoral local y la forma en que se integra su Consejo General, lo cual no contradice a la norma fundamental (artículo 116, fracción IV, inciso c)), sino que, por el contrario, cumplen con el mandato de adecuación normativa; sin embargo, la tercera porción normativa reclamada permite que las relaciones de mando entre los órganos del Instituto Electoral Local y su organización y funcionamiento puedan ser reguladas en una ley de carácter estatal en atención a la ley general de la materia.
60. Como ha sido reiterado en diversos precedentes; en particular, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 50/2014; y 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, falladas respectivamente el ocho y dos de octubre y el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, el hecho de que se limite la facultad legislativa a que se adecue la ley a lo que imponga la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no convalida una invasión de competencias.
61. La problemática que plantea el partido político es si los Estados de la República tienen la potestad para reglamentar o para autorizar que en una ley local se regulen las relaciones de mando, la organización y el funcionamiento del personal que integra a los organismos públicos electorales local. La respuesta es negativa.
62. El artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución Federal reserva al Instituto Nacional Electoral la reglamentación de la totalidad del servicio profesional electoral nacional, pues expresamente menciona que el mismo se compondrá de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de dicho instituto y de los órganos públicos electorales de las entidades federativas y que al referido organismo constitucional autónomo le

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

corresponde la regulación de su organización y funcionamiento, sin darle ninguna intervención en la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia o disciplina a las entidades federativas y a sus organismos públicos electorales.

63. Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se manifiesta que *“una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total”*.
64. De igual manera, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se instituyó todo un apartado relativo al servicio profesional electoral nacional, en el que se menciona que éste corresponde regularlo en única instancia al Instituto Nacional Electoral, el cual emitirá las normas estatutarias correspondientes y que, a su vez, se conformará por dos sistemas: uno para el instituto nacional y otro para los organismos públicos electorales locales. Las normas relativas se transcriben a continuación:

TÍTULO TERCERO

De las Bases para la Organización del Servicio Profesional Electoral Nacional

CAPÍTULO I

Disposición Preliminar

Artículo 201.

1. Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto y de los Organismos Públicos Locales, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente se regulará, la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional.

2. La objetividad y la imparcialidad que en los términos de la Constitución orientan la función estatal de organizar las elecciones serán los principios para la formación de los miembros del servicio.

3. La organización del servicio será regulada por las normas establecidas por esta Ley y por las del Estatuto que apruebe el Consejo General.

4. La Junta General Ejecutiva elaborará el proyecto de Estatuto, que será sometido al Consejo General por el Secretario Ejecutivo, para su aprobación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

5. El Estatuto desarrollará, concretará y reglamentará las bases normativas contenidas en este Título.

CAPÍTULO II

Del Servicio Profesional Electoral Nacional

Artículo 202.

1. El Servicio Profesional Electoral Nacional se integra por los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y de los Organismos Públicos Locales. Contará con dos sistemas uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales.

2. Para su adecuado funcionamiento el Instituto regulará la organización y funcionamiento y aplicará los distintos mecanismos de este Servicio de conformidad con lo dispuesto en el Apartado D de la Base V del artículo 41 constitucional.

3. Los cuerpos de la función ejecutiva proveerán el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión.

4. Los cuerpos de la función técnica proveerán el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

5. Los cuerpos se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto y de los Organismos Públicos Locales. Los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los cuerpos. En estos últimos, se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto o en el organismo público local, según corresponda al sistema de que se trate, en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

6. El ingreso a los cuerpos y sistemas procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de experiencia profesional que para cada cargo o puesto señale el Estatuto. Serán vías de ingreso el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas, según lo señalen las normas estatutarias. La vía de cursos y prácticas queda reservada para la incorporación del personal del Instituto que se desempeñe en cargos administrativos.

7. La permanencia de los servidores públicos en el Instituto y en los Organismos Públicos Locales estará sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual que se realicen en términos de lo que establezca el Estatuto.

8. Los cuerpos de la función ejecutiva proveerán de sus rangos o niveles a los funcionarios que cubrirán los cargos establecidos por esta Ley para las direcciones y Juntas Ejecutivas en los siguientes términos:

a) En la Junta General Ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo así como las plazas de otras áreas que determine el Estatuto;

b) En las juntas locales y distritales ejecutivas, los cargos de las vocalías ejecutivas y vocalías, así como las demás plazas que establezca el Estatuto;

c) En los Organismos Públicos Locales las plazas que expresamente determine el Estatuto, y

d) Los demás cargos que se determinen en el Estatuto.

9. Los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución, conforme a lo establecido en el Libro Octavo de esta Ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

CAPÍTULO III

Del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional

Artículo 203.

1. El Estatuto deberá establecer las normas para:

- a) Definir los niveles o rangos de cada cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso;
- b) Formar el catálogo general de cargos y puestos del Instituto y de los Organismos Públicos Locales, así como sus requisitos;
- c) El reclutamiento y selección de los interesados en ingresar a una plaza del Servicio, que será primordialmente por la vía del concurso público;
- d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango, según sea el caso;
- e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;
- f) Los sistemas de ascenso, movimientos y rotación a los cargos o puestos, cambios de adscripción y horarios, así como para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;
- g) Contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales, y
- h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del Instituto.

2. Asimismo el Estatuto deberá contener las siguientes normas:

- a) Duración de la jornada de trabajo;
- b) Días de descanso;
- c) Períodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;
- d) Permisos y licencias;
- e) Régimen contractual de los servidores electorales;
- f) Ayuda para gastos de defunción;
- g) Medidas disciplinarias, y
- h) Causales de destitución.

3. El Secretario Ejecutivo del Instituto podrá celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del Servicio Profesional Electoral Nacional, y en general del personal del Instituto y de los Organismos Públicos Locales.

CAPÍTULO IV

De las Disposiciones Complementarias

Artículo 204.

1. En el Estatuto se establecerán, además de las normas para la organización del Servicio Profesional Electoral Nacional, las relativas a los empleados administrativos y de trabajadores auxiliares del Instituto y de los Organismos Públicos Locales.

2. El Estatuto fijará las normas para su composición, ascensos, movimientos, procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y demás condiciones de trabajo.

Artículo 205.

1. Por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendada el Instituto, todo su personal hará prevalecer el respeto a la Constitución, las leyes y la lealtad a la Institución, por encima de cualquier interés particular.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

2. El Instituto podrá determinar el cambio de adscripción o de horario de su personal, cuando por necesidades del servicio se requiera, en la forma y términos que establezcan esta Ley y el Estatuto.

3. El personal perteneciente al Servicio adscrito a los órganos públicos locales podrá ser readscrito y gozar de rotación en sus funciones conforme a los requerimientos institucionales, para ello el Estatuto definirá el procedimiento correspondiente, debiendo considerar la opinión del órgano público que corresponda.

4. Los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, con motivo de la carga laboral que representa el año electoral, al ser todos los días y horas hábiles, tendrán derecho a recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realicen, de acuerdo con el presupuesto autorizado.

Artículo 206.

1. Todo el personal del Instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución.

2. El personal del Instituto será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

3. Las diferencias o conflictos entre el Instituto y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.

4. Las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución.

65. Por lo tanto, si en la porción normativa cuestionada se otorga una competencia legislativa que puede incidir en alguno de los mandatos impuestos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral y que, a su vez, afecta la facultad que tiene el Instituto Electoral Local para regular en única instancia el servicio profesional electoral en las funciones mencionadas, es claro que debe ser expulsada del ordenamiento local al haber sido emitida por el Congreso del Estado sin atribuciones para ello.

66. Es importante resaltar que, aun cuando una parte de la porción normativa reclamada prevé que se determinarán las reglas del "funcionamiento" del Instituto Electoral Local y, en su informe, el Poder Legislativo Estatal señala que tal lineamiento consiste en un otorgamiento de competencias para regular legislativas facultades del organismo electoral local que nada tiene que ver con su personal y con el servicio profesional electoral, dicha intención no es clara del propio texto. La totalidad de la porción normativa esta interrelacionada entre sí para referirse a las relaciones de mando, organización y funcionamiento de los "órganos" del Instituto Electoral Local, lo cual directa o indirectamente afecta al personal del servicio profesional

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

cuya competencia es exclusiva del Instituto Nacional Electoral. Dicho de otra manera, la norma es sobre inclusiva.

67. En apoyo a lo anterior, debe destacarse que el treinta de octubre de dos mil quince, mediante el acuerdo INE/CG909/2015, en cumplimiento al referido artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil diez y en atención a su propio acuerdo INE/CG68/2014 de veinte de junio de dos mil catorce¹¹, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, ejerciendo entonces su competencia asignada constitucional y legalmente. El estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero de dos mil dieciséis.
68. Entre muchas otras normas, en el artículo 17 de este estatuto se dispone que el servicio profesional electoral nacional se integra por servidores profesionales en dos sistemas: uno para el Instituto Nacional Electoral y otro para los organismos públicos locales electorales. En el artículo 29 se dice que los cuerpos del servicio pueden tener las funciones ejecutivo o técnica y en los artículos 30 a 38 se explicitan los tipos de órganos de las diferentes direcciones, juntas distritales o locales o demás puestos que realicen tales funciones que forman parte tanto del sistema nacional como el de los organismos públicos locales electorales, destacando la conformación de un Catálogo del Servicio que incluye la denominación, clasificación, descripción, perfil y demás elementos de los cargos y puestos que integran el servicio.
69. En el resto del estatuto se regulan de manera específica las condiciones generales de trabajo para el personal del Instituto Nacional Electoral y el de los organismos públicos locales electorales, tales como su estructura

¹¹ En este acuerdo se ordenó la elaboración de los lineamientos para la incorporación de los servidores públicos de la otrora Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales locales y se aprobaron los criterios generales para la operación y administración transitoria del servicio profesional electoral del Instituto Nacional y de los referidos organismos locales hasta la integración total del servicio profesional nacional. En particular, en su punto cuarto, numerales 1, 2, 3 y 4, se dice que si bien los miembros de los servicios profesionales de carrera del Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales se regirán conforme a las normas federales y locales vigentes anteriormente, ello no será aplicable a reformas o adiciones a la normatividad local en la materia posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo anterior ocurre en el caso que nos ocupa, pues se está ante una legislación que se emitió el seis de noviembre de dos mil quince.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

orgánica, los salarios, prestaciones, jornadas de trabajo y los derechos y obligaciones del personal, las reglas relativas a su permanencia, selección, ingreso, adscripción, profesionalización, capacitación, evaluación, promoción, incentivos, suspensión, separación del cargo, así como el régimen contractual de los prestadores de servicios y demás personal de la rama administrativa, entre otras muchas cuestiones.

70. En suma, dado que en la porción normativa impugnada del cuarto párrafo de la fracción II del artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo se prevé una norma constitutiva que otorga competencias para legislar sobre la organización, funcionamiento y relaciones de mando del Instituto Electoral Local que, de manera directa o indirecta, incide en el ámbito de atribuciones del Instituto Nacional Electoral para regular precisamente la organización, funcionamiento y relaciones del mando del servicio profesional electoral, debe declararse la **invalidez** del texto de ese párrafo que señala: *“la Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”*.

IX. PARIDAD DE GÉNERO EN EL SISTEMA ELECTORAL LOCAL

71. En su primer concepto de invalidez, MORENA planteó la inconstitucionalidad del artículo 49, fracciones III, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Local por contradecir los artículos 1º; 4º; 16; 40; 41, párrafos primero y segundo, fracción I; 116, fracción IV, inciso b); 133 y Segundo Transitorio de la Constitución Federal, así como de los numerales 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El texto reclamado es el siguiente (se transcribe gran parte de la fracción y se destaca en negritas los párrafos impugnados):

ARTÍCULO 49.- El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

III.- Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Su participación en los procesos electorales, estará garantizada y determinada por ley. Sólo podrán ser constituidos por ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. La ley reconocerá y regulará otras formas de organización política. Los partidos políticos para poder conservar su registro deberán haber obtenido al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales.

La Ley determinará los fines, derechos, prerrogativas, obligaciones y responsabilidades que con tal carácter les correspondan a los partidos políticos como entidades de interés público, así como las formas específicas de su intervención en los procesos electorales estatales. Las autoridades electorales solo intervendrán en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que expresamente se señalen en la Ley.

Los partidos políticos nacionales derivado de su participación en las elecciones locales gozarán de los mismos derechos y prerrogativas y tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades dispuestos en la Ley para los partidos políticos estatales.

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros, cuidando que ninguno de éstos sea mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales, así como en las candidaturas a miembros que conformen las planillas de los Ayuntamientos.

La Ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa y gratuita con elementos para llevar a cabo sus actividades, por lo tanto, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación propiedad del Estado permanentemente y, accederán a los tiempos de radio y televisión, de acuerdo a las normas establecidas por el apartado B de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, así como las reglas para el acceso de los candidatos independientes a dichas prerrogativas, a efecto de que se encuentren en aptitud de participar en la elección en la cual hayan sido registrados como tales.

El financiamiento público para los partidos políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a las siguientes bases: [...]

72. Para esta Suprema Corte, el partido político consideró inválidos tales párrafos por dos motivos sustanciales: el primero, que no se regula el principio de paridad de género para las candidaturas independientes y, el segundo, que sólo se establece de manera genérica el principio de paridad de género que deben de cumplir los partidos políticos en la postulación y registro de los candidatos a diputados y miembros de los ayuntamientos; sin embargo, no se establecen las reglas de su operación, tales como que el propietario y los suplentes deban de ser del mismo género, que los candidatos o candidatas a diputadas o a ediles por el principio de representación proporcional sean postulados de manera alternada en cada segmento de dos candidaturas en cada lista o planilla, que exista paridad horizontal en la conformación de las planillas de ayuntamientos y, por último, que las candidaturas a presidentes municipales y a diputados locales sean postulados de manera paritaria candidatos y candidatas con similar posibilidad de triunfo electoral tomando como base los resultados de los comicios de procesos electorales anteriores.
73. Este Tribunal Pleno considera como **infundados** ambos planteamientos. No existe una deficiencia legislativa en las normas reclamadas, pues si bien el principio de igualdad entre hombres y mujeres y el de paridad de género está garantizado en la Constitución Federal, así como que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales existen pautas para el respeto al principio de paridad en la postulación y registro de candidatos a diputados locales y miembros de ayuntamientos por parte de los partidos políticos, no existe ningún mandamiento constitucional que obligue a las legislaturas locales para incorporar todas las reglas relacionadas con este principio en las constituciones locales. El poder de ejercicio obligatorio para garantizar la paridad de género se satisface con incorporar al régimen estatal el sistema normativo pertinente, pudiendo ser en legislación local secundaria.
74. En ese sentido, al no identificarse una reserva de fuente, lejos de actualizar una omisión legislativa de carácter relativo, los párrafos reclamados prevén

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

expresamente la obligación de los partidos políticos de salvaguardar el principio de paridad de género en la postulación de candidatos a legisladores y planillas de ayuntamientos, en términos de lo que se regule en una ley, respetando así a la Constitución Federal y a la Ley General. Consecuentemente, por lo que los planteamientos de inconstitucionalidad son infundados y debe declararse la validez de los preceptos reclamados.

75. A mayor abundamiento. En primer lugar, es necesario destacar que esta Suprema Corte resulta competente para analizar argumentos de deficiencia legislativa en las acciones de inconstitucionalidad. A diferencia de un alegato de inexistencia de normas, denominado por esta Corte como omisión legislativa absoluta, cuando un órgano legitimado acude al presente medio de control y señala que la disposición reclamada existente es inválida porque no incorpora el contenido exigido constitucionalmente, es posible analizar su razonamiento de invalidez al tratarse de una omisión legislativa de carácter relativo o parcial en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal. Guarda aplicación la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2008 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”**¹².

76. Al respecto, de una valoración conjunta de los diferentes razonamientos de inconstitucionalidad de la primera parte del primer concepto de invalidez de MORENA, se advierte que tienen como premisa argumentativa un alegato de deficiencia o insuficiencia legislativa. Para el partido político, la Constitución Local contradice el texto de la Constitución Federal y de diversos tratados

¹² Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, Noviembre de 2009, página 701, de texto: “El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas”. Precedente: acción de inconstitucionalidad 24/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. 2 de agosto de 2007. Unanimidad de diez votos en relación con los puntos resolutive de la sentencia respectiva y mayoría de nueve votos en favor del criterio contenido en esta tesis. Ausente: Juan N. Silva Meza. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

internacionales, toda vez que desde su punto de vista éstos últimos exigen que las reglas que dan operatividad a las obligaciones de los partidos políticos y de los candidatos independientes para garantizar en su totalidad el principio de paridad en las elecciones deben de estar establecidas en la norma fundamental de cada entidad federativa; por ende, al tratarse de una petición de invalidez basada en la posible concurrencia de una omisión legislativa de la norma en concreto, es posible analizar de fondo los argumentos planteados.

77. Dicho lo anterior, se resalta que este Tribunal Pleno ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el principio de paridad de género en el régimen electoral y las obligaciones que les compete a los distintos operadores jurídicos. Así, se ha llegado a la convicción de que con fundamento en el principio de igualdad sustantiva y, por ende, con miras a implementar acciones para combatir la discriminación histórica y estructural que han sufrido las mujeres en los procesos de selección de los titulares de los órganos representativos en nuestro país, el Poder Constituyente Federal decidió incorporar al orden constitucional un lineamiento expreso para asegurar la misma oportunidad de acceso a los hombres y mujeres para las candidaturas de elección popular.

78. El artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal¹³ señala que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en la postulación y registro de las candidaturas a legisladores federales y locales. A su vez, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el diez de febrero

¹³ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

de dos mil catorce, en su fracción II inciso h) indica que el Congreso de la Unión, en la Ley General que regule los procedimientos electorales, deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales¹⁴.

79. Interpretando estas normas constitucionales, en conjunción con lo señalado en los artículos 7, 25 y 232, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁵ y en diversos tratados internacionales, este Tribunal Pleno llegó a la conclusión en los precedentes que el principio de paridad de género en el régimen electoral tiene observancia general y aplica para las elecciones en el ámbito federal y local (diputados federales, locales e integrantes de ayuntamientos), por lo que las constituciones y las leyes electorales debían ajustarse a tales lineamientos. Aclarándose que, si bien las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género y deben de incluir tal principio en su régimen interno, no tienen el deber de regularlo en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.
80. Tal razonamiento se expuso de manera primigenia en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, fallada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, de la siguiente manera:

¹⁴ “SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: [...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales: [...]

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e [...]”.

¹⁵ “Artículo 7.

Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”.

“Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos: [...]

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; [...]”.

“Artículo 232. [...]

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

Como un concepto previo a la paridad, se encuentra el de igualdad. La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquéllas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón *prima facie* que puede ser desplazada por otras razones opuestas.

Sobre este tema, la Primera Sala de esta Suprema Corte, en un criterio que se comparte por este Pleno ha sostenido que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

De los datos oficiales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística se advierten condiciones de discriminación estructural que han afectado a la mujer en el ámbito político y público. Un primer problema fue la falta de candidaturas femeninas; sin embargo, a partir de la implementación legal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora abrogado) de la obligación de garantizar la paridad en el registro de candidaturas, el aumento en la postulación de mujeres no se ha traducido en el acceso efectivo a los puestos de representación.

De lo anterior se advierte que a pesar de que se ha cumplido con la premisa de paridad en la formulación de candidaturas, ello no se ha traducido en candidaturas efectivas. Es decir, la norma ha sido interpretada por los partidos de tal forma que aunque postulan más mujeres, ello no se convierte en la elección de más mujeres, de modo que las candidaturas no son efectivas, lo cual implica que se requieren acciones afirmativas que favorezcan la integración paritaria de los órganos de representación, es decir, que las candidaturas sean *efectivas* y no el cumplimiento de una mera formalidad.

A esta demanda obedeció la incorporación de dicha obligación a nivel constitucional, lo que conlleva la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1º y 4º constitucionales.

De esta forma, el Estado está obligado a hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación, en condiciones de igualdad, en la deliberación pública mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia, y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sostuvo que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

Humanos reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Para el debido cumplimiento de dicho mandato, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer.

La Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, en el artículo 5, fracción I, define a las acciones afirmativas como el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

En este sentido, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) en el artículo 7 obliga a la adopción de medidas tendentes a eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condiciones con los hombres, ser elegibles para todos los organismos integrados mediante elecciones públicas.

En la recomendación general 23 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, por lo que hace a la toma de acciones afirmativas para lograr la participación de la mujer en la vida pública, ha señalado que:

“15. (...) La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.”

De igual forma, dicho Comité al emitir la Recomendación General número 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, en relación con la necesidad de la adopción de medidas temporales para lograr una igualdad sustantiva, señaló la exigencia de generar una estrategia que corrija la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. Esta igualdad se alcanzará cuando las mujeres disfruten de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tengan los mismos niveles de ingresos y que haya igualdad en la adopción de decisiones y en la influencia política.

Este derecho constituye un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral, como lo serían el democrático o la efectividad del sufragio), el principio de paridad será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

De acuerdo con el marco constitucional, es claro que contrario a lo que aduce el Partido del Trabajo, la obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, por lo que dicho concepto de invalidez es infundado.

Cabe señalar que la implementación de estas medidas no puede ser arbitraria y que también se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad por parte de esta Suprema Corte.

81. Criterio que fue reiterado en la acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015; y 103/2015, falladas el dos de octubre y treinta de septiembre de dos mil catorce y el treinta y uno de agosto, diez de septiembre y tres de diciembre de dos mil quince, respectivamente.
82. Adicionalmente, en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, el Tribunal Pleno fue enfático en señalar que las entidades federativas tienen competencias para establecer reglas de género y que lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente. En la respectiva sentencia se dice, en contestación a un argumento de deficiencia legislativa: *“por tanto, no existe la omisión parcial que se apunta, pues si bien la Constitución Local no establece las reglas de paridad en cuestión, la legislación secundaria sí lo hace, sin que exista un mandato constitucional en el sentido de que éstas deban estar contempladas en las constituciones locales; esto es, la Constitución General **no prevé una reserva de fuente** de constitución local en materia de paridad”*¹⁶.
83. En suma, el criterio que esta Suprema Corte sustenta en relación con el principio de paridad de género y su aplicación al régimen electoral consiste en las siguientes premisas:

¹⁶ Página 188 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

- a) El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral; un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- b) La incorporación de la “paridad” a nivel constitucional, fue resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1 y 4 constitucionales.
- c) La paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.
- d) No existe una norma expresa para las entidades federativas en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, para la integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y
- e) De manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales y sin reserva de fuente.

84. Ahora, a partir de lo recién expuesto, este Tribunal Pleno considera como **infundados** los dos planteamientos de inconstitucionalidad del partido

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

político. Se insiste, contrario a la pretensión de MORENA, la Constitución Federal no obliga a las entidades federativas a incluir en las respectivas constituciones locales toda la regulación operativa del principio de paridad de género en el régimen electoral; es decir, no se implementa una reserva de fuente.

85. El principio de paridad de género es directamente aplicable desde la Constitución Federal y la Ley General. En su caso, el deber de las entidades federativas se satisface en incorporar dicho principio en la postulación de sus candidatos de manera coincidente con el orden constitucional (únicamente por lo que hace a su contenido mínimo: paridad en la postulación de candidatos y candidatas a diputadas federales y locales, así como de integrantes de las planillas de ayuntamientos), con la competencia para regularlo operativamente con libertad de jurisdicción y en cualquier ordenamiento de rango legal interno.

86. Así, no actualiza una omisión legislativa parcial el que en la Constitución del Estado de Quintana Roo no se contemple de manera expresa que todas las fórmulas deberán de ser del mismo género, que los candidatos y candidatas a diputados y diputadas por el principio de representación proporcional tienen que ser postulados de manera alternada, o que en las candidaturas a presidentes municipales y a diputados locales sean postulados candidatos y candidatas con similar posibilidad de triunfo electoral de manera paritaria.

87. El Congreso Local cumplió con el mandato constitucional al sancionar en su propia Constitución Estatal la obligación de los partidos políticos para garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad de género entre hombres y mujeres en la postulación a **todos** los cargos de elección popular (incluyendo implícitamente a los diputados y ayuntamientos), destacándose de manera expresa que se cuidará que en esa postulación la paridad sea del cincuenta por ciento.

88. En ese tenor, cuando en la Constitución Local se enuncia el principio de paridad de género, como mandato de optimización, debe entenderse en términos de los precedentes de este Tribunal Pleno; es decir, que aplica para

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

la postulación por parte de los partidos políticos de candidaturas a diputados locales y ayuntamientos con las condiciones pertinentes para ello, así como que las respectivas fórmulas de candidatos deberán ser del mismo género (cuando ello asegure el objetivo de la acción afirmativa) y debe existir alternancia entre los géneros cuando la asignación de cargos públicos sea por representación proporcional a través de listas de candidatos. Se insiste, el que no se aludan estos lineamientos de manera expresa en la Constitución Local no afecta la validez de las normas reclamadas: primero, porque el mandato se estableció a través de un principio que debe entenderse conforme a los precedentes de esta Corte y, segundo, por la existencia de libertad configurativa de los estados para regularlo.

89. Por su parte, se recalca, la reglamentación del principio de paridad puede válidamente encontrarse en la legislación secundaria (no hay reserva de fuente), como efectivamente ocurre en el caso concreto. En el artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo¹⁷ precisamente se prevén algunas de las reglas de regulación del principio de paridad a las que alude el partido político accionante. Entre otras cuestiones, se mandata que las fórmulas de candidatos a diputados y diputadas sean compuestas por un titular y suplente del mismo género y que las listas de candidatos y candidatas a diputados por representación proporcional, así como las planillas a miembros de ayuntamientos, se integren por fórmulas de propietario y suplente de un mismo género y se alternen por personas de distinto género.

¹⁷ "Artículo 159.- Corresponde a los partidos políticos y coaliciones, el derecho de solicitar ante los Órganos Electorales competentes el registro de sus candidatos a cargos de elección popular. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán solicitarlo ante las mismas autoridades por su propio derecho.

Las candidaturas a diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente. Para los ayuntamientos, las candidaturas se registrarán por planillas integradas por propietarios y suplentes

Los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa mediante fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado. Las listas de candidatos y candidatas por el principio de representación proporcional, así como planillas a miembros de los Ayuntamientos, se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista o planilla, según corresponda; las propuestas de planillas de ciudadanos y ciudadanas que aspiren a candidaturas independientes a los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa deberán observar las mismas reglas. En todos los casos se promoverá la participación de los jóvenes".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

90. Como hecho notorio se resalta que este artículo 159 es materia de impugnación de la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, bajo la ponencia del Ministro Medina Mora. Por ende, dado que no existe reserva de fuente en materia de paridad de género en el régimen electoral y dicho principio (cuyo contenido mínimo se especificó en los párrafos precedentes) se implementó en la Constitución Local bajo la condición de que sería regulado en ley, no existe la omisión legislativa parcial que se alega y los otros argumentos de supuesta deficiencia legislativa que no conforman el núcleo esencial del principio tuvieron que haberse hecho valer al reclamar la validez de la aludida disposición electoral secundaria (los argumentos son la supuesta paridad horizontal en la postulación de ayuntamientos por parte de los partidos políticos y materialidad en el registro de candidaturas ganadoras conforme a los resultados de la elección pasada).
91. Por lo demás, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado que no forma parte del principio de paridad de género en materia electoral desde el ámbito constitucional la dimensión horizontal en la postulación de planillas de ayuntamientos de los partidos políticos. Su inclusión o no dependerá de la decisión del poder legislativo que corresponda.
92. En ejercicio de su facultad legislativa, las entidades federativas se encuentran obligadas a desarrollar los principios de equidad, a que lo obligan tanto la Constitución Federal como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, si bien, como se dijo, no se le constriñe al seguimiento de un diseño determinado, el que elija debe satisfacer el requerimiento constitucional.
93. De conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las citadas acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, corresponde a las legislaturas estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores como para integrantes de los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

94. Se reitera, la paridad exigida constitucionalmente es aquella que permite avanzar una integración paritaria de los órganos, mediante la presentación y participación del mismo número de mujeres y de hombres para los cargos de elección a órganos de representación popular. A esto se le puede denominar como paridad vertical, mediante la cual se busca intercalar de forma paritaria a los candidatos de distintos género y garantizar que cada suplente sea del mismo género que el candidato propietario a efecto de generar integraciones legislativas o de cabildos más equitativas.
95. No obstante, en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, se dijo que el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.
96. Se explicó que en el caso de los ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.
97. El exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al ayuntamiento del municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los municipios son los ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de presidente municipal, síndico y regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

98. De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativos legislativos o municipales.
99. Consecuentemente, como se adelantó, no existe una omisión legislativa, ya que la paridad de género en la integración de la totalidad de las planillas de ayuntamientos por parte de los partidos políticos en la llamada vertiente horizontal no conforma el contenido esencial del principio de paridad exigido por la Constitución Federal. Será decisión del legislador ordinario su implementación bajo criterios de razonabilidad y tendría que analizarse a la luz de la normatividad electoral secundaria.
100. Ahora, por lo que hace al argumento consistente en la omisión de prever la paridad de género en relación con las candidaturas independientes, se estima que sigue la misma suerte que el anterior. Si bien sobre este aspecto no se señala algún lineamiento de manera expresa en la Constitución Local, en la parte final del citado artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, el propio legislador secundario ejerció su competencia y sostuvo que los candidatos independientes a los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa también tenían que cumplir con el principio de paridad de género en la conformación de la planilla.
101. Al respecto, el artículo 35, fracción II¹⁸, de la Constitución Federal dispone que los ciudadanos tienen derecho a ser votados para ocupar cualquier cargo de elección popular, federales o locales, así como solicitar ante la autoridad electoral el registro atinente de manera independiente a los

¹⁸ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano: [...]

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

partidos políticos, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación.

102. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, de la propia Ley Suprema prevé que, conforme a las reglas establecidas en ella y las leyes generales en la materia, la legislación electoral de las entidades federativas debe garantizar, entre otros aspectos, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, asegurando su derecho al financiamiento público y a acceder a la radio y televisión, en términos de la legislación correspondiente¹⁹, además de que se establezcan las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes a cualquier cargo de elección popular dentro de los comicios locales²⁰.

103. Así, es evidente que, por disposición expresa de la Constitución General de la República, los estados se encuentran facultados para legislar en torno a las candidaturas independientes, cuando menos, respecto de los tópicos antes referidos (bases y requisitos para solicitar su registro con tal carácter, y régimen relativo a su postulación, registro, derechos y obligaciones), tarea en la que gozan de libertad configurativa, que deben desarrollar atentos a las bases establecidas en la Constitución Federal y leyes generales en la materia.

¹⁹ “Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: [...]

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; [...].”

²⁰ “Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: [...]

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución [...].”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

104. En el caso, la Constitución del Estado de Quintana Roo implementó el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a postularse como candidatos o candidatas de forma independiente por el principio de mayoría relativa (precisamente en el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 49 reclamado), dejando a la legislación secundaria la incorporación de las reglas para su debida operatividad.
105. En ese tenor, en conjunción con lo recién explicado del principio de paridad de género, no existe una competencia legislativa con reserva de fuente en relación con las candidaturas independientes ni con la aplicación o no de la igualdad sustantiva de género en dicho ámbito electoral, por lo que no se actualiza una omisión normativa de carácter relativa pretendida por el partido político.
106. Además, como se adelantó, fue el propio poder legislativo estatal quien decidió implementar en la normatividad secundaria electoral el deber de los candidatos independientes a seguir las mismas reglas de paridad de los partidos políticos en la postulación de planillas de los ayuntamientos; en consecuencia, al haber sido una decisión del propio legislativo local, los alegatos de una posible deficiencia legislativa en este aspecto debieron haber sido materia de la impugnación del referido artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.
107. En suma, toda vez que resultaron infundados los planteamientos de invalidez del partido político, debe declararse la constitucionalidad de los párrafos cuarto y quinto de la fracción III del artículo 49 de la Constitución Estatal.

X. REQUISITOS DE SISTEMATICIDAD Y GENERALIDAD DE LAS VIOLACIONES QUE CONLLEVAN A LA NULIDAD DE UNA ELECCIÓN

108. En su primer concepto de invalidez, MORENA combatió la validez del quinto párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Constitución Local al supuestamente contradecir los artículos 1º; 4º; 16; 40; 41, fracción VI; y 116, fracción IV, incisos b), l) y m); de la Constitución Federal²¹. El texto de la

²¹ CONSTITUCIÓN FEDERAL

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

disposición es el que se alude a continuación (se transcribe la totalidad de la fracción y se destaca en negritas la porción normativa impugnada del quinto párrafo):

ARTÍCULO 49.- El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

[...]

V.- La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Asimismo, en la Ley se establecerán los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos parciales o totales de la votación.

Dicho sistema fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos de esta Constitución. De las impugnaciones conocerán el Instituto Electoral de Quintana Roo y el Tribunal Electoral de Quintana Roo. En materia electoral la interposición

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...]

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”.

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

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

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: [...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

[...]

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y [...].”

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; [...].”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

de los medios de impugnación legales no producirán efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La Ley deberá estipular las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados a la Legislatura y miembros de los Ayuntamientos.

Formarán parte del sistema de nulidades de las elecciones locales por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; se reciba o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva, material, **sistemática y generalizada**. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

109. El partido político sostuvo que dicha disposición agregaba las características de “sistematicidad” y “generalidad” al acreditamiento de ciertas violaciones graves, dolosas y determinantes que pueden dar lugar a la nulidad de una elección, alejándose de las pautas establecidas en la Constitución Federal para que dichas violaciones sólo se acrediten de manera objetiva y material.
110. Este Tribunal Pleno califica de **fundado** el anterior razonamiento, pues el texto de la norma fundamental sujeta a las causales de nulidad de la elección sólo a que sean acreditadas de manera objetiva y material, por lo que incluir los condicionamientos de que tales violaciones se acrediten a su vez de manera “sistemática” y “generalizada” no son meros requisitos de forma, sino condiciones materiales que afectan de manera trascendental la forma en que deberán ser comprobadas las causales para efectos de declarar la nulidad de una elección. La Constitución Federal no busca que determinadas violaciones graves, dolosas y determinantes se actualicen de una manera generalizada y habitual para invalidar una elección; más bien, las mismas sólo deben de existir de una manera objetiva y material. Lo anterior, en términos de las siguientes consideraciones.
111. El artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal prevé que deberá establecerse un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Tal sistema, se dice, dará definitividad a las distintas etapas de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

los procesos electorales y protegerá los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

112. En la misma fracción se aclara que la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado y se mandata que la ley establecerá un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizada; b) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y c) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.
113. En relación con lo anterior, se destacó de manera expresa que dichas violaciones deben de acreditarse de manera objetiva y material y que se presumirán que las mismas son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primer y el segundo lugar de la respectiva elección sea menor al cinco por ciento.
114. En complementación con este precepto, por lo que hace a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción IV, incisos b), l) y m), de la Constitución Federal se dispuso que en las constituciones y leyes de los estados debe garantizarse que en el ejercicio de la función electoral son principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad y que se imponga un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; particularizando que se deberán señalar los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación y que se deberán de fijar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

115. Estos mandatos constitucionales derivan de la reforma política electoral a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce. Previo a esta modificación, los artículos 41 y 116 constitucionales sólo aludían a que los Estados de la República debían de instaurar un sistema de medios de impugnación para todos los actos y resoluciones electorales, fijando las causales de nulidad, plazos y los supuestos de las reglas para los recuentos totales o parciales de votación en los ámbitos administrativo o jurisdiccional. Sin embargo, no se establecían causales específicas para las elecciones federales o locales ni se caracterizaban las circunstancias y condicionamientos de dichas violaciones para anular una elección local o federal.

116. Por lo tanto, en otras palabras y en atención a las citadas normas constitucionales vigentes, se tiene que respecto al sistema de medios de impugnación y de nulidad para las elecciones federales y locales rigen las siguientes premisas normativas:

- a) La federación y las entidades de la República, en sus respectivos ámbitos de competencia, están obligadas a establecer un sistema de medios de impugnación para todos los actos y resoluciones electorales, en los que se garanticen los principios rectores en materia electoral, los derechos político-electorales y se respete el principio de definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales.
- b) Para los procesos electorales federales y locales, se tiene la obligación de prever un sistema de nulidad de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando: i) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizada; ii) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y iii) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.
- c) Estas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Además, de que se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar en la elección que corresponda sea menor al cinco por ciento.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

d) Adicionalmente, en lo que respecta a los estados, en el sistema de medios de impugnación que se implemente se deberán señalar los supuestos y reglas de los recuentos totales o parciales de votación en los ámbitos administrativo y judicial, así como especificar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos que se consideren pertinentes.

117. Este Tribunal Pleno entiende entonces que por lo que hace a las entidades federativas, existe la obligación de prever un sistema de medios de impugnación que incluya recuento de votos y causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos bajo un régimen de libertad configurativa. Sin embargo, en conjunción con este poder legislativo de ejercicio obligatorio, la Constitución Federal impone el mandato de contemplar en este sistema de impugnación y de nulidades ciertas causales de violación específicas. El texto de la fracción VI del artículo 41 constitucional es claro al señalar que este sistema de nulidades por determinadas violaciones graves, dolosas y determinantes será para tanto las elecciones federales y locales.

118. Es decir, se prevén causales constitucionales de nulidad de elecciones que debe ser tomadas en cuenta o aplicadas de manera directa por las autoridades electorales federales y locales y que, en dado caso, sus requisitos o condicionantes no podrán ser modificadas por la legislación local en caso de ser incorporadas a la normatividad interna. Lo que pretendió el Poder Constituyente Federal es que, al margen de las causales que el legislador estatal considere prudentes para anular las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, existen cierto tipo de violaciones en la elección que ameritarán una declaración de nulidad aplicables para todo tipo de elecciones.

119. Así las cosas, la pregunta pertinente para el caso que nos ocupa es si el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, al incorporar a la norma fundamental estatal las referidas causales constitucionales de nulidad, está facultado o no para introducir nuevos elementos, requisitos o condicionantes a fin de acreditar dichas violaciones. La respuesta es negativa.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

120. Si bien no se trata de un conflicto de invasión de competencias, pues la Constitución Federal no reserva la regulación de esas causales para alguna legislación en particular, además de que podría decirse que las mismas son de aplicación directa desde el texto constitucional; lo cierto es que el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal establece las tres causales de nulidad, así como sus condiciones de aplicación: deberán ser graves, dolosas y determinantes en la elección y tendrán que ser acreditadas objetiva y materialmente.
121. Estos requisitos son condiciones cualitativas y cuantitativas en torno a cuándo se actualizan las violaciones a fin de decretar la nulidad de una elección. Este Tribunal Pleno, dado que no es necesario para resolver el asunto, no abundará sobre el significado de cada uno de estos conceptos. Sin embargo, se resalta que ninguno de ellos significa que alguna de las violaciones deberán de efectuarse de manera reiterada o habitual a partir de un patrón o elemento en común ni que se deberán actualizar a lo largo de todo el proceso electoral en varias partes o en la totalidad del territorio en el que se lleva a cabo la elección.
122. Ahora bien, a partir de lo dicho anteriormente y contrario a lo que argumentan los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, no es constitucionalmente válido incorporar condicionamientos de sistematicidad y generalidad a las causales de nulidad que derivan directamente del artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal.
123. Consecuentemente, este Tribunal Pleno declara la **invalidez** de la porción normativa del quinto párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo que dice: “*sistemática y generalizada*”. La disposición quedará entonces: “*Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva, material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento*”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

**XI. LÍMITES DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN EN LA
CONFORMACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL**

124. En su quinto concepto de invalidez, MORENA sostuvo que resultaba inconstitucional el artículo 54, fracción III, de la Constitución del Estado de Quintana Roo por transgredir los artículos 5, 54 y 116, fracción II, de la Constitución Federal²². El texto es el que sigue (se transcribe la totalidad el artículo y se resalta en negritas la parte impugnada):

²² “Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos”.

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

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

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

ARTÍCULO 54.- La elección de los diez Diputados según el principio de representación proporcional, se sujetará a las bases siguientes y a lo que en particular disponga la Ley de la materia.

I.- Para obtener el registro de sus listas de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, el Partido Político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en cuando menos ocho de los distritos electorales, y

II.- Tendrá derecho a participar en la asignación de Diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que haya alcanzado por lo menos el tres por ciento de la votación total emitida en el territorio del Estado, y

III.- Ningún partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

La Ley de la materia reglamentará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en la asignación de Diputados electos según el principio de representación proporcional. En todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, y en respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía, las mismas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos, que resulta fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria.

125. Para la asociación política, previo a la reforma objetada, se establecía un mecanismo para evitar que ningún partido obtuviera más del sesenta por ciento de los integrantes del Congreso del Estado por ambos principios; sin embargo, a partir del nuevo contenido de la fracción III, sólo se prevén límites de sobre y sub representación y no se impone un tope máximo de diputados por ambos principios igual al de los distritos uninominales, de manera congruente a lo que señala el artículo 54 de la Constitución Federal. Para ello, se aludió a que si bien este precepto de la norma fundamental es aplicable a la federación, es criterio jurisprudencial que el principio de proporcionalidad aplicable en las entidades federativas debe seguir las bases y lineamientos del sistema federal a fin de garantizar una debida representación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

126. Este Tribunal Pleno no comparte estos razonamiento de invalidez, por lo que deben declararse como **infundados**. En suma, las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Más bien, tienen el deber de incorporar dicho principio a su legislación interna cumpliendo ciertos lineamientos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal (como los límites de sobre y sub representación legislativa); sin embargo, gozan de libertad configurativa para establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, incluyendo número de diputaciones por ambos principios y fórmulas de asignación.
127. En ese sentido, el que no se establezca un tope máximo de manera expresa en la integración del Congreso Local para cada partido político por ambos principios no implica una violación constitucional, pues dicho tope sólo se exige para el sistema federal y las entidades federativas cumplen con este aspecto incorporando a su normatividad electoral los límites de sobre y sub representación, así como su excepción, tal como sucede con la norma que se reclama en el presente medio de control de constitucionalidad.
128. Como ha sido señalado reiteradamente en otras ocasiones, este Tribunal Pleno cuenta con una vasta línea de precedentes en los que se ha abordado el tema del sistema de elecciones mixto que impera en nuestro país; en especial, el significado del principio de representación proporcional y su inclusión en el ámbito estatal. En dichos precedentes, se han establecido como premisas básicas que los Estados tienen la obligación de incluir en sus ordenamientos jurídicos los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de legisladores y de integrantes de sus ayuntamientos, pero que guardan una libertad configurativa en torno a sus delimitaciones, mecanismos de funcionamiento, fórmulas de asignación, entre otras cuestiones, siempre y cuando no se haga nugatorio el propio sistema y se afecte el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

129. La génesis de este criterio data, con ciertos matices, desde la resolución en enero de dos mil uno de la acción de inconstitucionalidad 35/2000 y sus acumuladas 37/2000, 38/2000, 39/2000 y 40/2000, en las que se abordó el significado del sistema mixto y su reflejo en los órdenes jurídicos estatales; no obstante, lo importante es que dicho criterio sobre el significado de ese sistema mixto, así como las obligaciones impuestas constitucionalmente a las entidades federativas y el margen de libertad configurativa de las mismas para desarrollar los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ha sido delimitado por esta Corte a lo largo de sus precedentes y reiterado de manera enfática en un grupo de acciones de inconstitucionalidad que se fallaron ya con la denominada reforma político-electoral a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce.
130. Parte importante de esa reforma electoral es que dejó claro que la intención del Poder Constituyente no es replicar el sistema electoral en las entidades federativas, sino que cada ordenamiento jurídico cuenta con delimitaciones específicas y órganos encargados para organizar y salvaguardar los distintos principios y reglas que rigen el sistema electoral.
131. Dicho de otra manera, esta Suprema Corte tiene diversos precedentes en los que ha abordado la temática del sistema mixto y su inclusión en los órdenes jurídicos estatales con fundamento en las distintas reglas y principios que regulan el vigente sistema electoral mexicano tras las reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce.
132. Entre los precedentes que se pueden citar, por ser uno de los primeros que se resolvió para el ámbito local, destaca la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, fallada el once de septiembre de dos mil catorce, en la que se sostuvo lo siguiente:

Ahora bien, ya en diversos precedentes este Tribunal Pleno se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano. Al respecto, entre otras cosas, se ha dicho que:

A) Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal prevén en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma hecha en el año de mil novecientos setenta y siete, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

B) Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

C) La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

D) Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

E) En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La Reforma Constitucional de mil novecientos sesenta y tres, introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

F) El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato; y además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

G) El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

su caso, a la Cámara de Diputados que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

H) La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales. El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término de “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (significando más de uno). Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.

I) Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV establece los principios que en materia electoral regirán en los Estados, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales locales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, así como límites y revisión de los recursos a los partidos políticos y las relativas a las sanciones y faltas en materia electoral.

J) Las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, sin embargo, éstas no tienen obligación de adoptar, **tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, ya que la obligación estatuida en el mencionado artículo 116 constitucional se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional**, de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local.

K) **Si bien es cierto que la Constitución Federal establece en el artículo 52 el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, **este dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal**, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados, en tanto que, en el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas.

L) Lo anterior de ningún modo implica que, ante la falta de una disposición expresa y tajante, haya una libertad absoluta de los Estados para el establecimiento de barreras legales, sino que debe atenderse al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas puedan participar en la vida política; sin embargo, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad; cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado, es constitucional o no.

Pues bien, de lo señalado hay que resaltar para la resolución de este tema, básicamente lo precisado en los últimos cuatro incisos citados, esto es que la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, deben considerar en su sistema ambos principios de elección.

Ahora conviene referir que el diez de febrero de dos mil catorce se introdujeron trascendentes reformas a la Constitución Federal, en las que se modificaron diversas estipulaciones del sistema electoral en nuestro país, a esta reforma se le conoce también como la reforma político-electoral; entre tales reformas destaca la realizada al artículo 116, en donde se modificaron diversas disposiciones en el ámbito estatal, destacando –en lo que nos ocupa– la reforma a la fracción II, en lo tocante al principio de representación proporcional en la integración de los Congresos de los Estados.

En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala: [SE TRANSCRIBE]

En lo que al caso interesa, el citado precepto constitucional señala que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; que dichas legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, indica que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional, de diez de febrero de dos mil catorce, se señaló: [SE TRANSCRIBE]

Como se observa, el Constituyente Permanente tomó en cuenta los criterios antes referidos y, al respecto consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116. Para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

Asimismo, que si bien las Legislaturas estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules.

Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, **el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio**²³.

133. Estas consideraciones se han reiterado posteriormente en una multiplicidad de asuntos, entre las que destacan las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014, y 42/2015 y sus acumuladas 42/2015, 43/2015 y 44/2015, entre otras.
134. En suma y tal como se adelantó, el sistema electoral que impera en nuestro país es el de carácter mixto (integrado por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional), el cual tiene reglas precisas para el ámbito federal y el de las entidades federativas tras la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Respecto al ámbito estatal, entre varias cuestiones y por lo que hace sólo a los lineamientos para la conformación de sus legislaturas, se dice que éstas están obligadas a conformar sus congresos atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en términos de sus leyes; que el número de representantes será proporcional al de sus habitantes y, en particular y de gran importancia, que un partido político no podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida ni tampoco el porcentaje de representación de un partido podrá ser menor al

²³ Páginas 71 a 84 de la respectiva sentencia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

135. Al margen de estos lineamientos expresos, la Constitución Federal otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configurativa en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional al interior de sus legislaturas; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los Congresos Locales; establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; ello, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, cuestión que en cada caso concreto corresponderá verificar a esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad como se aclara en los precedentes.

136. Las pautas o límites previstos en el artículo 54 de la Constitución Federal consistentes, por ejemplo, en que los partidos políticos obtendrán el registro de sus listas regionales para diputados por representación proporcional si acreditan que participan cuando menos en doscientos distritos uninominales o que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, sólo son aplicables para la conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Si bien pueden tener un reflejo o símil en el ámbito local, ello no se debe a que lo hacen en cumplimiento a las pautas o bases de tal artículo 54, sino a que la respectiva entidad federativa decidió incluir tales requisitos a partir de su libre configuración legislativa.

137. Así las cosas, aplicando estos criterios jurisprudenciales, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que la fracción III del artículo 54 de la Constitución Local resulta **constitucional**: primero, porque lejos de contrariar el texto de la norma fundamental, deriva del cumplimiento de un mandato constitucional expreso en cuanto a la imposición de límites de sobre y sub representación para la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional (previstos en el artículo 116, fracción II, de la Constitución

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Federal) y, segundo, porque el partido político accionante parte de una falsa premisa en cuanto al entendimiento de las reglas de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

138. Posterior a la reforma político-electoral del texto constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, queda claro que el sistema federal y los estados de la república, así como sus órganos, cuentan con reglas y principios en materia electoral para cada uno de los ordenamientos jurídicos que obedecen a la nueva conformación del sistema electoral nacional. En concreto, ya no es posible entonces exigir una homologación de los principios de mayoría relativa y representación proporcional del sistema federal al estatal, bajo una idea de mutuo pluralismo y debida representación. La federación tiene asignadas competencias específicas para los procesos electorales locales, pero por lo que hace a la forma en que deben de integrarse los órganos representativos locales por ambos principios, la Constitución Federal otorga un amplio margen de libertad configurativa a las entidades federativas, estableciendo en algunos supuestos reglas o lineamientos, como lo son los límites de sobre y sub representación.
139. En consecuencia, contrario a lo expuesto por el partido político, no son aplicables los precedentes de esta Suprema Corte que aluden a que los estados tienen que seguir las bases generales del principio de representación proporcional del ámbito federal, pues se emitieron en su momento con una normatividad constitucional que ha cambiado de manera sustantiva a partir de la citada reforma de diez de febrero de dos mil diez; en específico, no es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, fallada por el Tribunal Pleno el primero de diciembre de dos mil nueve, en la que se declaró inválido el artículo 16 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, precisamente por no coincidir el tope máximo de diputados por ambos principios establecido en dicho precepto reclamado con el lineamiento del artículo 54, fracción IV, de la Constitución Federal, en el que se dice que ningún partido podrá contar con diputados por ambos principios que exceda el número de los distritos uninominales que corresponda.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

140. En el caso que nos ocupa, se recalca, que la Constitución Local no señale un determinado tope de número diputaciones que puede obtener un partido político por los principios de mayoría y representación proporcional no genera una irregularidad constitucional; por el contrario, el texto impugnado se emitió en uso de la libertad de configuración legislativa, respetando a la norma fundamental, ya que se dispone de manera expresa que se deberán acatar los límites de sobre y sub representación en la conformación del congreso local, así como su excepción, de manera coincidente con el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal en cuanto a los porcentajes y bases en los que se calcularán dichos límites.
141. Por último, es importante resaltar que como premisa argumentativa de este apartado, cuando la fracción II del artículo 54 de la Constitución Local, que precede a la fracción cuya impugnación se analizó en esta sección, habla de votación total emitida, debe atenderse como aquella votación efectiva (de la que se restan los votos sin representación como los nulos), en términos de lo ya resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015.

**XII. PROHIBICIÓN DE MODIFICACIÓN DE LAS LISTAS DE
DIPUTADOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN POR EL
PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

142. En su segundo concepto de invalidez, MORENA sostuvo que resultaba inválido el artículo 54, último párrafo, en su segunda porción normativa, de la Constitución Local al contradecir los artículos 1º; 14, último párrafo; 16, primer párrafo; 41, primer y segundo párrafo, fracciones I y IV; 40; 116, fracciones II, párrafo tercero, y IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal²⁴, así como los numerales 1, 2, 8.1, 23.1, inciso b), 25 y 29 de la

²⁴ “Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...]”.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Convención Americana sobre Derechos Humanos. El texto reclamado se muestra a continuación (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas la porción normativa impugnada):

ARTÍCULO 54.- La elección de los diez Diputados según el principio de representación proporcional, se sujetará a las bases siguientes y a lo que en particular disponga la Ley de la materia.

I.- Para obtener el registro de sus listas de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, el Partido Político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en cuando menos ocho de los distritos electorales, y

II.- Tendrá derecho a participar en la asignación de Diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que haya alcanzado por lo menos el tres por ciento de la votación total emitida en el territorio del Estado, y

III.- Ningún partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

La Ley de la materia reglamentará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en la asignación de Diputados electos según el principio de representación proporcional. En todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, **y en respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía, las mismas no pueden ser modificadas por ninguna**

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

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. [...]

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; [...].”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos, que resulta fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria.

143. A juicio del partido político, esta disposición trastoca el acceso a la justicia de los ciudadanos y los principios de legalidad y seguridad jurídica. Al contemplarse una prohibición absoluta para modificar las listas de diputados –asegura-, no se permiten ningún tipo de excepciones o modulaciones y, por ende, se impide que cambie la lista o su orden de prelación a partir de otro tipo de razones como la inelegibilidad del candidato o el respeto al principio de paridad de género; es decir, se prohíbe a las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales que analicen el caso concreto y si es pertinente o no modificar la lista para la asignación de diputados por representación proporcional en atención a otros lineamientos o principios constitucionales.
144. Este Tribunal Pleno califica este razonamiento como **infundado**, siempre y cuando la porción normativa reclamada se entienda de la manera que se detallará a continuación.
145. De la transcripción se advierte que el artículo 54 de la Constitución Estatal tiene como objetivo establecer las reglas a las que se sujetará el procedimiento de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional. Entre éstas se encuentran que los partidos políticos que pretendan obtener el registro de sus listas deberán participar con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos ocho de los distritos electorales (fracción I); que deberán haber alcanzado el tres por ciento de la votación total emitida (fracción II); se prevén los límites de sobre y sub representación, así como su excepción (fracción III); se establece un poder legislativo de ejercicio obligatorio para que se regule en ley las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en la respectiva asignación de diputaciones (último párrafo, primera porción), y se señala que tal asignación tiene que seguir el orden de la lista de los candidatos y que no puede ser modificada, ya que el orden de prelación obedece a pautas y

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

parámetros de los partidos políticos satisfechos de manera previa y objetiva (último párrafo, segundo porción normativa).

146. Es sobre este último punto que existe la problemática constitucional. Para el partido, el que se prohíba tajantemente la modificación de la lista durante el procedimiento de asignación de diputados evita que se puedan valorar otras situaciones que impliquen alguna incidencia o modificación en la orden de prelación de los candidatos, afectando el derecho de otros ciudadanos a acceder a la justicia y transgrediendo los principios de legalidad y certeza electoral.
147. Contrario a esta postura, este Tribunal Pleno estima que la parte descrita de la norma permite una interpretación que es acorde al texto constitucional, atendiendo al significado concreto de varios conceptos normativos incluidos en tal disposición.
148. Por un lado, como lo hace el partido político, en una primera lectura parece que el precepto reclamado tiene como objetivo que la lista de diputados por el principio de representación proporcional goce de una intangibilidad para cualquier autoridad y por cualquier motivo; es decir, que independientemente de las circunstancias normativas o fácticas que ocurran previo o durante la elección, la lista y su orden de prelación deben de ser respetadas bajo el argumento de que provienen de parámetros partidistas previos y objetivos y que ello implica a su vez respetar la voluntad soberana de la ciudadanía que acudió a las urnas. La disposición habla “del respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía” y dice que no pueden ser modificadas por “ninguna autoridad”.
149. Sin embargo, este no es el entendimiento que esta Suprema Corte le da a la disposición reclamada. Desde nuestro punto de vista, la segunda porción normativa del último párrafo del artículo 54 constitucional debe ser leída en el contexto del propio artículo y a la luz de las diferentes reglas que aplican para el sistema electoral.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

150. Lo que el contenido impugnado en realidad mandata es que la lista de diputados por el principio de representación proporcional entregada por los partidos políticos, la cual cumplió con ciertos requisitos para su registro, no puede ser modificada ni por las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales ni por los propios partidos políticos al momento de la asignación de las respectivas diputaciones; es decir, que una vez registrada la lista, llevada a cabo la jornada electoral y computado los votos, se efectúe por el Consejo General del Instituto Electoral Local un proceso reglado en el que se asignan diputaciones por representación a los partidos políticos que acreditaron ciertos supuestos normativos a partir de las listas entregadas y conforme al orden de prelación de las mismas. Modificar los candidatos o su orden de prelación en esa etapa del proceso implicaría desatender los principios de legalidad y certeza electoral del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

151. No obstante, lo trascendente de esta interpretación normativa es que no implica que las respectivas asignaciones de diputados no puedan ser reclamadas a partir de los medios de impugnación previstos en la normatividad local o que la autoridad administrativa electoral otorgue las diputaciones de manera automática, sin basarse en el cumplimiento de los requisitos de ley y en atención a la fórmula y mecanismo de asignación de diputados por el principio de representación proporcional implementados en la ley. Además, previo a la jornada electoral, se tuvo la oportunidad para que las autoridades administrativas revisaran integración de las listas y su orden de prelación y decretaran o no su idoneidad (ya sea, por ejemplo, porque los candidatos no cumplían los requisitos de ley o porque no se garantizaba el principio de paridad de género) o, en su caso, la conformación de dichas listas pudieron haber sido objeto de algún medio de defensa competencia de las autoridades jurisdiccionales electorales, a fin de hacer valer los requisitos previstos en la legislación para su adecuada conformación.

152. Así, lo que en realidad busca la norma reclamada es que una vez efectuada la jornada electoral, se finalice el conteo y se inicie el proceso de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, las listas no pueden ser modificadas (en su integración y orden de prelación) por las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

autoridades o por los partidos políticos de manera arbitraria, sin que ello, se insiste, conlleve a aceptar que las asignaciones de diputaciones correspondientes sean irrefutables por cualquier motivo.

153. Las reglas sobre el registro, jornada electoral, conteo de votos y procedimiento de asignación de votos se encuentra en la normatividad secundaria y éstas sirven para darle operatividad a la interpretación de la norma cuestionada realizada por esta Suprema Corte.
154. Al respecto, se tiene que en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo se dispone que los partidos políticos tienen el derecho de solicitar ante los órganos electorales competentes el registro de sus candidatos a cargos de elección popular, incluyendo el de los diputados por representación proporcional. Las listas se integrarán por fórmulas compuestas por un propietario y suplente del mismo género y se alternarán por personas de distinto género para garantizar la paridad (artículo 159)²⁵. Asimismo, las listas estarán compuestas por diez fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, aclarando que en su asignación se seguirá el orden de prelación que tuviesen los candidatos en las respectivas listas (artículo 167)²⁶.

²⁵ "Artículo 159.- Corresponde a los partidos políticos y coaliciones, el derecho de solicitar ante los Órganos Electorales competentes el registro de sus candidatos a cargos de elección popular. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán solicitarlo ante las mismas autoridades por su propio derecho.

Las candidaturas a diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente. Para los ayuntamientos, las candidaturas se registrarán por planillas integradas por propietarios y suplentes

Los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa mediante fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado. Las listas de candidatos y candidatas por el principio de representación proporcional, así como planillas a miembros de los Ayuntamientos, se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista o planilla, según corresponda; las propuestas de planillas de ciudadanos y ciudadanas que aspiren a candidaturas independientes a los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa deberán observar las mismas reglas. En todos los casos se promoverá la participación de los jóvenes".

²⁶ "Artículo 167.- Para efectos de la asignación de diputados de representación proporcional, cada partido político o coalición, deberá registrar una lista de diez candidatos, propietarios y sus respectivos suplentes. Para la asignación de los diputados de representación proporcional, se seguirá el orden de prelación que tuviesen los candidatos en las listas respectivas, y en respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía, las mismas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos.

La asignación de diputados según el principio de representación proporcional se realizará por el Consejo General, siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

155. El plazo para presentar la solicitud de registro de los diputados por el principio de representación proporcional ante el Consejo General del Instituto Electoral Local es hasta el diecinueve de abril del año de la elección. Recibida la solicitud, el órgano electoral verificará en los dos días siguientes que se hayan cumplido con todos los requisitos previstos en ley. Si no se acataran, los partidos tendrán cuarenta y ocho horas para subsanarlos o para sustituir la candidatura (artículos 163, párrafos primero, segundo y tercero y 168, fracción IV)²⁷.
156. Posteriormente, por lo que hace a los diputados por el principio de representación proporcional, el Consejo General celebrará una sesión el veinticuatro de abril del año de la elección para registrar las respectivas candidaturas, dando a conocer la conclusión del registro de las fórmulas y las personas que las integran (artículo 163, cuarto párrafo).
157. Finalizada la etapa de registro, la negativa a ser considerado como candidato podrá ser recurrida a través del juicio para la protección de los

²⁷ “Artículo 163.- Recibida la solicitud de registro de la candidatura por el Órgano Electoral que corresponda, se verificará dentro de los dos días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo anterior.

Si de la verificación realizada se advierte que hubo omisión de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político o coalición correspondiente para que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura. En el caso de las candidaturas independientes, para efectos de subsanar omisiones, la notificación se hará directamente al interesado o a su representante.

El no haber cumplido con los requerimientos del párrafo anterior en tiempo, o haber presentado fuera de plazo las solicitudes correspondientes, tendrá como efecto el desechamiento de plano de la solicitud y la pérdida del derecho de registro de la candidatura de que se trate.

Los Órganos Electorales correspondientes, celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan en los plazos siguientes:

A. Para candidatos a Gobernador el 2 de abril del año de la elección;
B. Para miembros de los Ayuntamientos el 13 de abril del año de la elección;
C. Para Diputados por el principio de mayoría relativa, el 19 de abril del año de la elección, y
D. Para Diputados por el principio de representación proporcional, el 24 de abril del año de la elección.

Al término de la sesión que corresponda, se hará pública la conclusión del registro de candidaturas, fórmulas o planillas, dando a conocer los nombres de los candidatos o de la integración de las fórmulas o planillas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos”.

“Artículo 168 (SIC).- Los plazos y órganos competentes para la recepción de la solicitud de registro de candidaturas, serán los siguientes:

I. Para candidatos a Gobernador, el veintiocho de marzo del año de la elección, ante el Consejo General;

II. Para miembros de los Ayuntamientos, el ocho de abril del año de la elección, ante los Consejos Municipales o los Distritales, según corresponda.

III. Para diputados por el principio de mayoría relativa, el catorce de abril del año de la elección, ante los Consejos Distritales respectivos, y

IV. Para Diputados por el principio de representación proporcional, el diecinueve de abril del año de la elección, ante el Consejo General.

El Instituto difundirá ampliamente la apertura del registro de las candidaturas y los plazos a que se refiere este artículo”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

derechos político electorales del ciudadano quintanarroense o el juicio de inconformidad en contra de la resolución del Consejo General sobre el registro de las candidaturas a diputados por representación proporcional (artículos 76, fracción II, y 95, fracción VI, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral)²⁸.

158. Por su parte, se establece que las boletas de la elección, tratándose de los diputados por mayoría relativa y representación proporcional, serán únicas y contendrán un solo espacio para cada partido político o coalición, así como, respectivamente, la fórmula de candidatos y la lista de los de representación proporcional (artículo 193, fracción VII)²⁹.

159. Efectuada la jornada electoral, se prevén reglas precisas en torno al escrutinio y cómputo de los votos. En cada casilla se hará un acta de la jornada electoral en donde se asentará una serie de información, incluyendo el número de votos emitidos a favor de cada partido político (artículo 239)³⁰.

²⁸ “Artículo 76.- El juicio de inconformidad que conocerá y resolverá el Tribunal, procederá en contra de:

I. Los acuerdos o resoluciones que se dicten en la sustanciación o que pongan fin al recurso de revocación; y

II. Actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, con excepción de los que son materia del Juicio de Nulidad”.

“Artículo 94.- El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense deberá ser interpuesto por el ciudadano en forma individual, cuando haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones locales, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

“Artículo 95.- El juicio para la protección de los derechos político electorales, procederá cuando:

I. Al haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiese obtenido oportunamente el documento que exige la Ley Electoral para ejercer el voto;

II. Al haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere la fracción anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

III. Sin causa justificada sea excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

IV. Siendo candidato registrado, sea indebidamente declarado inelegible;

V. Se le niegue indebidamente participar como observador electoral;

VI. Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular;

VII. Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable”.

²⁹ “Artículo 193.- Las boletas electorales estarán adheridas a un talón desprendible con folio y contendrán:

[...]

VII. Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y para la asignación de representación proporcional, se utilizará boleta única, que contendrá un solo espacio para cada partido político o coalición, así como, respectivamente, la fórmula de candidatos y la lista de los de representación proporcional;

[...].”

³⁰ “Artículo 239.- En el acta de la jornada electoral, el apartado de escrutinio y cómputo para cada elección, contendrá por lo menos:

I. El número de votos emitidos a favor de cada partido político, coalición o candidato independiente;

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Estas actas servirán para efectuar el cómputo distrital de la elección, que es la suma de los resultados anotados en las mismas de cada una de las casillas instaladas en el respectivo distrito.

160. Respecto a los diputados por representación proporcional, el cómputo distrital será el resultado de sumar las cifras del cómputo de la elección de diputados, tanto de las casillas ordinarias como de las casillas especiales, asentando dicha información en el acta correspondiente de la elección (artículos 257 y 258, fracción VI)³¹.

II. El número total de las boletas sobrantes que fueron inutilizadas;
III. El número de votos nulos, que en ningún caso deberán sumarse al de las boletas sobrantes;
IV. Como anexos, las hojas de incidentes, si las hubiere; y
V. La relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes al término del escrutinio y cómputo”.

³¹ “Artículo 257.- El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de la jornada electoral de las casillas instaladas en los distritos electorales uninominales.

Los consejos distritales celebrarán sesión ininterrumpida para hacer el cómputo de la elección de que se trate, la cual iniciará a las 08:00 horas del miércoles siguiente a la fecha de la votación.

“Artículo 258.- Iniciada la sesión, el Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:

I. Examinará los paquetes electorales, separando los que tengan muestras de alteración;
II. Abrirá los paquetes que aparezcan sin alteración, siguiendo el orden numérico de las casillas y tomará nota de los resultados que consten en el apartado de escrutinio y cómputo del acta de la jornada electoral, contenida en el expediente. Si hubiere objeción fundada contra las constancias de esa acta, se repetirá el escrutinio y cómputo de la elección de la casilla correspondiente;

III. Anotará, respecto de cada casilla, las objeciones relativas a votos computados o a votos no computados en el escrutinio, así como aquéllas que se refieran a irregularidades e incidentes en el funcionamiento de la casilla. Lo anterior se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital;

IV. Abrirá los paquetes electorales que tengan muestras de alteración. Si el acta original contenida en el expediente de casilla, coincide con la que obre en poder del Consejo, procederá a realizar el cómputo de los resultados, sumándolos a los demás. Si no coinciden, procederá a realizar el escrutinio y cómputo y su resultado se sumará a los demás;

V. Abrirá los paquetes electorales en que se contengan los expedientes, de las casillas especiales, para extraer el de la elección de diputados y se procederá en los términos de las fracciones anteriores;

VI. El cómputo distrital de la elección para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras del cómputo de la elección de diputados, tanto de las casillas ordinarias como de las casillas especiales, conforme al procedimiento establecido en las fracciones anteriores y se asentará en el acta correspondiente a la elección para la asignación de representación proporcional;

VII. Levantará el acta de cómputo distrital haciendo constar en ella las operaciones realizadas los resultados del cómputo y las objeciones o protestas que se hayan presentado y el resultado de la elección. Se entregará a cada uno de los integrantes del Consejo copia del acta circunstanciada;

En su caso; se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

VIII. Realizará la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos a diputados que hayan obtenido la mayoría de votos en la elección, verificando en cada caso que cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Particular y en esta Ley; y

IX. Fijará en el exterior de su local, al término de la sesión, los resultados de la elección de que se trate, con lo cual se dará por concluida la sesión”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

161. Enseguida, tomando en cuenta los distintos cómputos distritales, el Consejo General del Instituto Electoral Local se reunirá el domingo siguiente al de la jornada electoral para llevar a cabo el cómputo para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sujetándose a un procedimiento reglado (artículo 270)³². Este procedimiento de asignación consiste en otorgar las diputaciones por el principio de representación proporcional a todos los partidos políticos que hayan obtenido el tres por ciento de la votación total emitida en el territorio del Estado y hayan participado en ocho distritos electorales con candidaturas de mayoría relativa.
162. Ello, aplicando la fórmula y el mecanismo basado en cociente electoral y resto mayor en las votaciones ajustadas y tomando en cuenta los límites de sobre y sub representación en la conformación total de la cámara (artículos 271 y 272)³³; asignando los respectivos curules en el orden en que fueron

³² “Artículo 270.- El Consejo General, el domingo siguiente al de la jornada electoral y una vez que se hayan realizado los cómputos de la elección de diputados de mayoría relativa por los consejos distritales respectivos, procederá a realizar el cómputo de la votación para la asignación de diputados según el principio de representación proporcional”.

³³ “Artículo 271.- El cómputo de la circunscripción plurinominal, se sujetará al siguiente procedimiento:

I. Se tomará nota de los resultados que consten en las actas de cómputo distrital para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional de los quince distritos en que se divide el territorio del Estado;

II. La suma de esos resultados, constituirá el cómputo de la votación emitida en la circunscripción plurinominal;

III. Acto seguido, se procederá a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional conforme a los artículos 272 y 273 de esta Ley;

IV. Hecho lo anterior, el Consejero Presidente del Consejo General expedirá a cada partido político o coalición las constancias de asignación de diputados por el principio de representación proporcional que les correspondieran, verificando en cada caso que cumplen con los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Particular y en esta Ley; y

V. Se harán constar, en acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieran durante la misma”.

“Artículo 272.- Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional, se determinará cuáles partidos están en los casos del Artículo 54 de la Constitución Política del Estado, y se procederá conforme a las siguientes bases:

I. A todos los partidos políticos que han obtenido por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en el territorio del Estado, se le asignará una diputación; y

II. La fórmula para asignar las diputaciones de representación proporcional restantes, en su caso tiene dos elementos:

a. Cociente electoral; y

b. Resto mayor.

Para la aplicación del primer elemento, después de restada de la votación efectiva la utilizada para la asignación de curules a los partidos que obtuvieron el dos por ciento de la votación estatal emitida, el total de votos que representa la votación ajustada se divide entre el número de curules a repartir en el cociente que resulte, se asignarán a los partidos políticos tantas diputaciones como número de veces contenga su volumen el cociente electoral obtenido.

Por votación efectiva se entenderá la que resulte de deducir de la votación estatal emitida los votos nulos, los votos de los candidatos independientes y los candidatos no registrados, así como los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado el dos por ciento.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

registrados los candidatos en las listas estatales de cada partido y aclarando que ante la inelegibilidad de los candidatos propietarios o de las fórmulas completas, tomarán su lugar los suplentes o la fórmula que sigue en el orden de la lista (artículo 273)³⁴.

163. El cómputo de los votos de las casillas, la declaración de validez de las elecciones y los actos o resoluciones relativas al cómputo y asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional pueden ser impugnables a través del juicio de nulidad ante el tribunal electoral quintanarroense (artículo 88 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral)³⁵.

164. Ahora bien, a partir de lo recién expuesto, se hace evidente que la interpretación que se le debe dar a la norma reclamada es que una vez llevada a cabo la votación, justo para respetar la voluntad popular, no se debe permitir la modificación de la lista de diputados de representación proporcional registrada por los partidos políticos durante el proceso de asignación de los curules, sin que ello conlleve que los diferentes actos

Si después de aplicar el cociente electoral, aún quedaren diputaciones por distribuir, se utilizarán en forma decreciente los restos mayores, que son los remanentes de votos que tuvieron los partidos políticos una vez restados los utilizados en las asignaciones anteriores.

Ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Los diputados electos según el principio de representación proporcional se asignan en el orden en que fueron registrados en las listas estatales de cada partido”.

³⁴ “Artículo 273.- Tratándose de la inelegibilidad de candidatos propietarios, tomarán su lugar los suplentes respectivos. En el caso de la inelegibilidad de la fórmula de candidatos a diputados el principio de representación proporcional, tomarán el lugar de los declarados no elegibles, los que sigan en el orden señalado en el artículo anterior. Cuando la lista se agote o no exista, el que sea designado por el propio partido político”.

³⁵ “Artículo 88.- El juicio de nulidad que conocerá y resolverá el Tribunal, procederá en contra de:

I. Los resultados consignados en las actas que contengan el cómputo correspondiente, para demandar la nulidad de votación recibida en una o varias casillas, por las causales previstas en el artículo 82 de esta Ley;

II. Los resultados consignados en las actas que contengan el cómputo correspondiente, para demandar la nulidad de la elección que corresponda por las causales previstas en los artículos 84 al 87 de esta Ley;

III. Los resultados consignados en las actas que contengan el cómputo correspondiente de Gobernador, diputados o ayuntamientos, por error aritmético en las mismas;

IV. La declaración de validez de las elecciones y otorgamiento de constancias de mayoría;

V. Actos o resoluciones relativas al cómputo y asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional; o

VI. Actos o resoluciones relativas al cómputo y asignaciones de miembros de los ayuntamientos por el principio de representación proporcional”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015

previos y posteriores relacionados con la conformación de la lista no puedan ser revisables o valorados junto con otras normas constitucionales y legales para verificar su debida conformación y que la autoridad electoral no esté en posibilidad de verificar ciertos requisitos como la elegibilidad o ilegitimidad de los candidatos, precisamente para asignar una curul, en cumplimiento de la normatividad electoral; en específico, del artículo 273. Como se ha reiterado, el que las listas de los partidos provengan de parámetros y bases previas y objetivas sólo significa que tuvieron que haber cumplido con los requisitos de ley para haber sido registradas y/o validadas por la autoridad electoral, en términos del artículo 159 de la propia ley electoral estatal.

165. En consecuencia, se declara **infundado** el concepto de invalidez del partido político en atención a las consideraciones relatadas y se reconoce la constitucionalidad de la porción normativa del último párrafo del artículo 54 de la Constitución del Estado de Quintana Roo que dice: *“y en respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía, las mismas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos, que resulta fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria”*, a la luz de la interpretación conforme planteada en este apartado.

XIII. CONDICIONES Y REQUISITOS PARA LA REELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES

166. MORENA y Acción Nacional sostuvieron en su tercer y segundo concepto de invalidez, respectivamente, que varias porciones normativas del artículo 57, primer párrafo, de la Constitución Local violaba los artículos 1º; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I y II; 116, fracciones II, párrafo segundo³⁶, y IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal. El texto

³⁶ “Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

[...]

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

cuestionado es el que sigue (se transcribe la totalidad y se resalta en negritas el párrafo impugnado):

ARTÍCULO 57.- Los Diputados a la Legislatura, podrán ser reelectos por un período adicional. Los suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Los Diputados Propietarios que hayan sido reelectos para un período adicional, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

167. En primer lugar, se alega que de manera indebida se limitó la reelección por un periodo adicional, siendo que la Constitución Federal permite hasta por cuatro veces consecutivas, abrogándose entonces el poder legislativo local de una facultad que no le corresponde.
168. En segundo lugar, se afirma que no puede condicionarse al suplente para efectos de ser reelecto en una fórmula diversa que no haya estado en funciones en el cargo. El hecho de haber sido elegido como suplente en nada afecta su capacidad para reelegirse como propietario o suplente en una diversa fórmula, pues de lo contrario se afectaría su derecho a ser votado y la posibilidad de ser reelegido en el cargo.
169. Por último, se sostiene que prohibir a los diputados propietarios que ya fueron una vez reelectos en el cargo a ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, transgrede a su vez el derecho a ser votado e imposibilita al funcionario a ser elegido hasta por cuatro periodos, tal como lo permite el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. [...]"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

170. Este Tribunal Pleno considera como **infundados** el primer y tercer planteamiento de inconstitucionalidad y como parcialmente **fundado** el segundo, con base en las siguientes consideraciones.

171. En relación con el primer aspecto de invalidez, esta Suprema Corte estima que como una delimitación del contenido del derecho a ser votado, con la denominada reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se incorporó al texto constitucional federal la posibilidad de que los diputados de las entidades federativas sean reelegidos en su cargo.

172. Tal como se explicó en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, fallada por esta Corte el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal es claro al prever que las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados hasta por cuatro periodos consecutivos; así como que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

173. En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, respecto a la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores, se dijo que (páginas 111 y 112 del dictamen):

Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejada ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas.

En ese sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos necesario señalar las características de la elección consecutiva de legisladores que para tal efecto se regularán en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo.

Igualmente, se propone que si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna.

De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...].

174. Desde la perspectiva de este Tribunal Pleno, lo que acontece entonces es que las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados de sus legislaturas; sin embargo, se les otorgó libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada de esta posibilidad de reelección, estableciéndose dos limitantes: que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos y que la postulación del diputado que se pretenda reelegir podrá hacerse vía candidatura independiente, si fue electo mediante tal mecanismo de participación política (posibilidad que se desprende implícitamente del texto constitucional), o sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

175. Expresado de otra manera, con excepción de estas dos limitaciones impuestas constitucionalmente, los estados de la república tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados, incluyendo el número de periodos adicionales, siempre y

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

176. En relación con el número de periodos consecutivos de reelección, se insiste, el texto constitucional federal sólo impuso un tope de ocasiones, ya que utilizó la locución “hasta” y no un número de veces determinado³⁷.
177. Dicho lo anterior, se concluye que resulta válida la primera porción normativa del párrafo primero del artículo 57 reclamado, pues se encuentra dentro del ámbito de competencias señalar cuántos periodos podrán ser reelectos los diputados locales y la decisión de que sólo sea en una ocasión consecutiva inmediata encuentra cabida en el lineamiento de la Constitución Federal.
178. Por otra parte, siguiendo la misma línea de argumentación, también se califica como válida la tercera porción normativa del precepto cuestionado. Un diputado propietario que ya fue reelecto para un periodo adicional no puede ser nuevamente elegido para otro periodo inmediato con el carácter de suplente. Ello implicaría transgredir la propia norma de la Constitución Local que indica que la reelección sólo será por un periodo adicional, afectando el principio de legalidad y certeza electoral.
179. El que un diputado propietario en su segundo periodo quiera reelegirse en carácter de suplente no conlleva una excepción a la regla de un periodo consecutivo. En términos del propio texto constitucional estatal; en particular, en su artículos 52³⁸, se señala que los legisladores locales serán electos

³⁷ Al respecto, cabe aclarar que en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, fallada por el Tribunal Pleno el veintidós de septiembre de dos mil catorce, se planteó una interpretación opuesta a la que se viene sosteniendo, bajo la premisa de que las entidades federativas tenían que establecer forzosamente cuatro periodos consecutivos de reelección. Sin embargo, tal posición interpretativa fue rechazada por cinco ministros (Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas, Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Pérez Dayán) y respaldada por el mismo número (Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y el Ministro Presidente Silva Meza), por lo que al existir un empate en torno a la propuesta de inconstitucionalidad del artículo reclamado en ese momento, fue desestimada la acción de inconstitucionalidad.

³⁸ “ARTÍCULO 52.- La Legislatura del Estado de Quintana Roo, se integra con quince diputados electos en igual número de distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con diez diputados electos según el principio de representación proporcional. Los diputados serán electos cada tres años por sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos quintanarroenses en ejercicio de sus derechos. La Legislatura se instalará el 3 de septiembre del año que corresponda.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

cada tres años por sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Las dos formas de elección son por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, imponiéndose como condición que tal elección se llevará a cabo a través de una fórmula compuesta por un propietario y un suplente.

180. Es decir, cuando se elige un representante popular para el congreso local, sea de manera directa o a través de una distribución proporcional entre las distintas asociaciones políticas participantes, se respalda democráticamente a un titular de la función y a otra persona que, ante circunstancias temporales o definitivas, estará en posibilidades de detentar la potestad legislativa, sea a su vez de manera temporal o definitiva. La peculiaridad es pues la potencialidad que tienen los suplentes de fungir o convertirse en el titular de la curul legislativa; potencialidad en el sentido de que podrá transcurrir todo el término de la legislatura sin que el respectivo suplente haya ejercido temporal o definitivamente el cargo.

181. Bajo estas circunstancias, para este Tribunal Pleno guarda razonabilidad e idoneidad la restricción impuesta a los diputados propietarios para convertirse en suplentes en una diversa fórmula. Lo que busca la norma reclamada es que una persona que ya fungió como representante popular y fue reelecto para un periodo consecutivo inmediato como propietario, con el pretexto de acudir como suplentes en otra fórmula, puedan acceder por una tercera ocasión al ejercicio de la función legislativa. La condición impuesta por el constituyente local para la reelección fue únicamente para un periodo adicional consecutivo.

182. Tal como se expresó en la iniciativa de reforma que formó parte del procedimiento de modificación de la Constitución Local, presentada el veintitrés de octubre de dos mil quince por diversos grupos parlamentarios, la restricción de los diputados propietarios reelectos para ser suplentes en el periodo inmediato, tiende *“a establecer la previsión legal para que los propietarios y suplentes intercambien sus roles a lo largo de las probables*

Los Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y los de representación proporcional, son representantes del pueblo quintanarroense, y tienen la misma calidad e igualdad de derechos y obligaciones”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

reelecciones, evitando con ello, la duración indefinida en el cargo legislativo” (páginas 12 y 13 de la iniciativa).

183. Por último, en relación con el tercer argumento de invalidez en contra del artículo 57 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, esta Suprema Corte lo califica como parcialmente **fundado**. En la segunda porción normativa del citado precepto impugnado se establece que los diputados con el carácter de suplentes tendrán la potestad de ser reelegidos para un periodo inmediato con el carácter de propietarios en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio del cargo.
184. Los partidos políticos aducen que esta disposición conlleva a una diferenciación injustificada entre los propietarios y suplentes que ejercieron el cargo que viola el derecho a ser votado y el artículo 116 constitucional: pues mientras que los primeros no tienen limitaciones para acudir nuevamente a las urnas, sea a partir de la misma fórmula con la que fueron electo o a través de una diversa, los diputados elegidos como suplentes sólo pueden acudir como propietarios si en ningún momento ejercieron el cargo. Este Tribunal Pleno comparte parcialmente la postura interpretativa de los accionantes.
185. Como se ha venido reiterando, el artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal plantea la obligación que tienen las entidades federativas para establecer en sus normas constitucionales locales la posibilidad de reelección de sus diputados hasta por cuatro periodos consecutivos.
186. Previo a este nuevo mandato, resulta curioso advertir el contenido que tenía el referido precepto constitucional antes de la denominada reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce³⁹. En el mismo se decía que

³⁹ Disposición constitucional derogada:

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

[...]

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

estaba prohibida la reelección de los legisladores locales para el periodo inmediato, pero se hacían aclaraciones respecto a las situaciones de los diputados propietarios y los suplentes que hayan o no ejercido el cargo. Por un lado, se señalaba que los suplentes podían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiere estado en ejercicio del cargo y, por otro lado, se preveía que los diputados propietarios no podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, precisamente para evitar que una persona pudiera ejercer la función legislativa en dos periodos consecutivos.

187. Así, la norma constitucional derogada implicaba que a pesar de que una persona fue elegida como suplente a través de una fórmula votada directamente por el electorado o asignada por representación proporcional, no le era aplicable el principio de no reelección si no detentó en algún momento la representatividad popular a partir del ejercicio del cargo.

188. Ahora bien, como se desprende de la porción normativa reclamada, el Poder Constituyente del Estado de Quintana Roo pretendió incorporar una regla similar a la que establecía el derogado artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal; sin embargo, dado que se modificó la premisa sobre la que giraba dicha normatividad constitucional y ahora se permite la reelección de los legisladores, el restringir la posibilidad que tienen los suplentes que hayan ejercido en algún momento el cargo a formar parte de otra fórmula para el periodo inmediato en carácter de propietarios, implica un desconocimiento de la certeza electoral y del derecho a ser votado a partir de la permisión de reelección legislativa.

189. En otras palabras, de una interpretación de las tres porciones normativas del artículo 57 reclamado, se tienen varias combinaciones para efectos de la reelección de un diputado. Las personas que fueron elegidas como propietarios de la función legislativa y ejercieron el cargo, podrán elegirse

número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

nuevamente para el periodo consecutivo inmediato sea otra vez como propietarios con la misma o diversa fórmula (diferente sustituto) o como suplentes, lo cual dará lugar a una diversa fórmula. Por su parte, las personas que obtuvieron en la primera elección el carácter de suplentes pueden: a) si no ejercieron el cargo, postularse como propietarios en el periodo consecutivo inmediato, dando pie consecuentemente a una fórmula diversa; b) si no ejercieron el cargo, postularse nuevamente como suplente para el periodo consecutivo inmediato en la misma o en diversa fórmula; pero c) si ejercieron en algún momento el cargo, sólo podrán ser reelectos como suplentes en el periodo consecutivo inmediato a través de la misma o diversa fórmula.

190. Esta última combinación es justamente la que ocasiona una irregularidad constitucional. No existe una razón constitucional válida para prohibir a las personas que obtuvieron el carácter de diputados suplentes el que puedan ser elegidos como propietarios en una fórmula diversa, si en algún momento de los tres años ejercieron la función legislativa. La regla de reelección es generalizada y aplica a cualquier persona que haya fungido como representante popular en el congreso, sin que sea relevante la característica de propietario o de suplente. Lo que es relevante es si esa persona detentó materialmente el cargo y, por ello, si adquirió las prerrogativas, derechos y obligaciones como representante popular.

191. La reelección, como se ha mencionado, busca una estrecha relación entre los legisladores y el electorado, a fin de garantizar una mayor participación política y asegurar una mejor rendición de cuentas. Lo anterior, únicamente guarda lógica con las personas que efectivamente fungieron provisional o definitivamente como representantes populares. Al haberse ejercido la función legislativa, por ningún motivo se puede negar la potestad de ser apoyado nuevamente por el electorado al cual representó y rindió cuentas.

192. En ese tenor, si un suplente ejerció el cargo de diputado en algún momento, tiene la misma potestad normativa de ser elegido consecutivamente como legislador, sea como propietario o nuevamente como suplente, independientemente de la fórmula. El que la norma reclamada agregue que

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

la prohibición de los suplentes de adquirir el carácter de propietario sea en “una fórmula diversa” resulta irrelevante. Si un suplente que ejerció el cargo pretende postularse como diputado propietario en el periodo consecutivo inmediato, invariablemente lo hará a partir de una “fórmula diversa”, pues alguien más tendrá que ser postulado como suplente y ello ocasiona una modificación a la fórmula primigenia.

193. En suma, toda persona que haya fungido materialmente como representante popular en el Congreso del Estado de Quintana Roo tiene la potestad de ser elegido nuevamente como diputado en el periodo consecutivo inmediato, sea como propietario o como suplente, por lo que al existir una violación a los principios de legalidad y certeza electoral y, en específico, al artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, debe declararse la invalidez de la porción normativa del primer párrafo del artículo 57 de la Constitución Local que dice: “*en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio*”.

194. El precepto quedará de la siguiente manera: “*Artículo 57.- Los Diputados a la Legislatura, podrán ser reelectos por un período adicional. Los suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios. Los Diputados Proprietarios que hayan sido reelectos para un período adicional, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes*”, el cual deberá interpretarse a la luz de las consideraciones que han sido detalladas en el presente apartado.

**XIV. CONDICIONES Y REQUISITOS PARA LA REELECCIÓN DE LOS
MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO**

195. En la primera parte del cuarto concepto de invalidez, MORENA afirmó que el artículo 139, primer párrafo, de la Constitución Local contradice los artículos los artículos 1º; 14; 16, primer párrafo; 35, fracción II; 115, fracción I, párrafo segundo; 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal⁴⁰, así

⁴⁰ “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

como los numerales 1, 2, 4, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El texto es el que se alude a continuación (se transcribe la totalidad del numeral y se resalta en negritas la parte objetada):

ARTÍCULO 139.- Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos **que hayan estado en ejercicio**, podrán ser reelectos por un período adicional como propietarios o suplentes. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

196. El partido político expuso dos razonamientos de invalidez: el primero, que la norma no señala que la elección consecutiva adicional sea sólo “para el mismo cargo” municipal, afectando el principio de legalidad y certeza electoral y, el segundo, que la Constitución Federal no impone como requisito o limitante para poderse reelegir que los únicos integrantes del ayuntamiento que lo pueden hacer sean los “que hayan estado en el ejercicio” en el periodo anterior, impidiendo que los suplentes que no hayan estado en el ejercicio aspiren a una nueva elección en el cargo, violando con ello el derecho a ser votado por elecciones periódicas, auténticas, directa, libres y por sufragio universal.

197. Esta Suprema Corte considera como **infundados** los planteamientos de inconstitucionalidad. Ambos razonamientos parten de un indebido entendimiento de la norma y del principio de reelección consecutiva, por lo que, contrario a lo que afirman los partidos políticos, no se actualiza una

que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. [...]”.

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

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

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: [...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

violación constitucional al derecho a ser votado y a los principios de legalidad y certeza electoral conforme a las consideraciones siguientes.

198. A partir de la denominada reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, como se adelantó en el apartado anterior, se instauró en el ordenamiento jurídico mexicano la posibilidad de reelección de miembros de las cámaras de diputados y senadores, de los legisladores locales y de los integrantes de los ayuntamientos.
199. Por lo que hace a este último supuesto, en el artículo 115 de la Constitución Federal se dice que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine; especificándose en el párrafo segundo de la fracción I de ese artículo que las entidades federativas tienen la obligación de integrar a sus constituciones locales el principio de reelección de esos presidentes municipales, regidores y síndicos para el mismo cargo. Los condicionantes que se impusieron fue que los mandatos de los municipios no excedieran de tres años y que, en caso de que el respectivo miembro del ayuntamiento pretenda reelegirse a partir de un partido u otros partidos diferentes al que lo postularon para su primer periodo legislativo, tendría que haber renunciado a los mismos o perdido su militancia antes de la mitad del respectivo mandato.
200. Como se puede observar, la Constitución Federal se aleja del sistema anterior de no reelección y amplía el contenido del derecho a ser votado de los ciudadanos previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (entre otros tratados internacionales que lo reconocen), otorgando la potestad de que los ciudadanos que hayan sido elegidos como presidentes, síndicos o regidores de un ayuntamiento puedan ser elegidos nuevamente por un periodo adicional.
201. El primer cuestionamiento que plantea el partido político es que la norma reclamada no prevé de manera expresa que la reelección se deberá dar en el mismo cargo que ocupaba la persona que pretenda reelegirse. Si bien el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

partido accionante tiene razón en que la elección consecutiva se deberá dar para el mismo cargo, ello no hace inconstitucional al precepto reclamado por una supuesta deficiencia legislativa.

202. El artículo 139 de la Constitución Local es claro en prever el principio de reelección de los miembros del ayuntamiento, el cual, aunque no se diga de manera expresa, tiene como premisa que la elección consecutiva tendrá que ser para el mismo cargo. Primero, porque la redacción del propio precepto reclamado no nos lleva a una conclusión contraria y, segundo, porque la condición de que sea para el mismo cargo municipal viene dado directamente desde la Constitución Federal, al cual se adecúa el precepto reclamado. Expresamente se dice en el texto constitucional general que *“las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos”*.

203. La razón constitucional para ello es que es la única forma en que cobra sentido el principio de reelección, el cual busca conseguir una relación más estrecha entre el electorado que propicio una participación democrática más activa y una rendición de cuenta. La manera de honrar estos objetivos es que la respectiva persona sea electa en el cargo por el que debe responder ante la ciudadanía.

204. Por lo demás, en caso de que se quiera optar por acudir a la elección para otro cargo dentro del ayuntamiento, en realidad no se trata de una reelección, sino de una nueva elección, por lo que la persona en cuestión tendrá que cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución Federal o en la Local. Por ejemplo, la separación definitiva del cargo por el que fue electo en primera instancia por un tiempo determinado (artículo 136 de la Constitución Local)⁴¹.

⁴¹ “ARTÍCULO 136.- Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

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

II. Ser de reconocida probidad y solvencia moral.

III. No desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección. Esta disposición no será aplicable a quienes participen con el carácter de suplentes.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

205. Por otro lado, el partido político también sostiene que la norma resulta inconstitucional porque prohíbe implícitamente a los suplentes que no ejercieron el cargo reelegirse en el mismo para un periodo adicional. Esta Suprema Corte no comparte la postura interpretativa de la asociación política accionante.
206. En principio, tal como se adelantó en el apartado anterior de la presente sentencia, si bien las personas que fueron electas como diputados en el carácter de suplentes obtuvieron un respaldo ciudadano a través de las urnas, ello no quiere decir que desde ese momento actuaron como representantes populares y, consecuentemente, se hicieron acreedores de las diferentes prerrogativas, derechos y obligaciones constitucionales y legales de los legisladores. Una de estas prerrogativas es la posibilidad de ser reelecto en el cargo.
207. Así, este Tribunal Pleno estima que cuando una persona electa como suplente no ejerció en ningún momento el cargo por el cual fue elegido para suplir al diputado propietario, no tiene sentido hablar de una reelección. Es decir, la reelección es una prerrogativa como parte del derecho a ser votado de las personas que ejercieron efectivamente el cargo de diputados y que, en consecuencia, se comportaron como representantes populares del electorado.
208. Pretender que todo suplente que jamás ha ejercido el cargo tiene que cumplir con los mismas condicionantes que el resto de los representantes populares, incluyendo la prohibición de estar por una tercera ocasión en la boleta como candidato a diputado cuando ya ha ejercido el cargo en las

IV. No ser Magistrado del Tribunal Electoral del Estado, ni Consejero, Secretario General o Director del Instituto Electoral del Estado, a menos que se separe dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral.

V. No ser ministro de cualquier culto, a menos que se separe formal y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del inicio del proceso electoral.

Para los efectos de este artículo, son residentes de un Municipio, los habitantes del mismo que por razones del desempeño de un cargo de elección popular, puesto público, comisión de carácter oficial, estudio o empleo, permanezcan dentro de su territorio, sin la intención de establecerse de manera definitiva en el mismo. Son vecinos de un municipio, los residentes establecidos de manera fija en su territorio y que mantengan casa en el mismo en la que habiten de manera ininterrumpida y permanente, y se encuentren inscritos en el padrón electoral correspondiente a ese propio municipio”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

ocasiones anteriores permitidas, conllevaría una grave afectación a su esfera jurídica. Dicho en otras palabras, no resulta razonable ni proporcional exigir el cumplimiento de todos los requisitos y lineamientos a los diputados suplentes que no han ejercido el cargo, cuando éstos jamás han adquirido las diferentes prerrogativas y derechos que le corresponde como representante popular.

209. En ese tenor, el precepto reclamado resulta congruente con el texto constitucional, pues permite que las personas que hayan sido elegidas como propietarios o suplentes de algún cargo en el ayuntamiento y, a su vez, hayan ejercido el mismo, pueden ser electas nuevamente en el mismo cargo por un periodo adicional como propietarios o suplentes. Las personas que jamás hayan ejercido el cargo de diputado no tienen esta limitante, por lo que podrán participar en otra elección sin restricción alguna. Se insiste, el principio de reelección que busca garantizar la participación ciudadana y la rendición de cuentas entre el representante popular y el electoral, sólo cobra sentido con las personas que efectivamente detentaron la función pública, pues sólo éstas son las responsables ante la ciudadanía.

210. En suma, dado que no concurre una deficiencia legislativa en torno a la regulación del principio de reelección de los miembros del ayuntamiento y, en específico, que contrario a la preocupación del partido político, los suplentes que no hayan ejercido el cargo de diputado no se ven limitados por este principio, debe entonces declararse la validez del artículo 139, primer párrafo, de la Constitución Local.

**XV. REQUISITO DE TEMPORALIDAD EN LA RENUNCIA O PÉRDIDA
DE MILITANCIA PARTIDARIA PARA LA REELECCIÓN DE LOS
MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS ELEGIDOS EN EL PRÓXIMO
PROCESO ELECTORAL**

211. Por último, en su cuarto y tercer concepto de invalidez, MORENA y Acción Nacional, respectivamente, adujeron que el artículo Segundo Transitorio del decreto reclamado que modificó a la Constitución del Estado de Quintana Roo transgredía los artículos 1º; 14; 16, primer párrafo; 35, fracción II; 115, fracción I, párrafo segundo; 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Constitución Federal. El precepto cuestionado es del tenor siguiente (se resalta en negritas la parte objetada):

SEGUNDO. Por única ocasión, los integrantes de los Ayuntamientos serán electos por un período de dos años, el cual iniciará el 30 de septiembre de 2016 y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de **dieciocho meses**.

212. A decir de los partidos políticos, causa una afectación constitucional el que a un miembro del ayuntamiento se le requiera, para ser reelegido en su cargo a través del mismo o mismos partidos que lo propusieron, que la renuncia o pérdida de militancia no sea menor a dieciocho meses, en el supuesto de los ayuntamientos que serán elegidos el próximo treinta de septiembre y cuyo encargo durará sólo dos años.
213. La razón de invalidez deriva de una violación al derecho a ser votado y a los principios de legalidad y certeza electoral. El artículo 115 de la Constitución Federal garantiza el derecho que tiene los presidentes municipales, regidores y síndicos para ser reelegidos por un periodo adicional, imponiendo como condición para hacerlo a través de otro partido o partidos diferente al que los postuló inicialmente, el que la renuncia o pérdida de la militancia partidaria se haya dado antes de la mitad del respectivo mandato.
214. Así, para los partidos, si la duración de los encargos de los ayuntamientos elegidos en el próximo proceso electoral sólo dura veinticuatro meses, exigir que la renuncia o pérdida de la militancia no sea menor a dieciocho meses impone límites arbitrarios y desproporcionales: el texto constitucional federal dice expresamente que será hasta antes de la mitad de los respectivos mandatos.
215. Este Tribunal Pleno considera como **fundado** el planteamiento de inconstitucionalidad. No existe una razón imperiosa para que se aumente la temporalidad de la renuncia o pérdida de militancia para actualizar la excepción consistente en ser respaldado para la reelección en el cargo por otro partido o partidos políticos distintos al postulante en la anterior elección; es decir, para poder acudir a otra asociación política para efectos de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

reelección, el que se exija una renuncia o pérdida de militancia del partido o partidos que postularon al miembro del ayuntamiento no menor a un periodo de dieciocho meses, lejos de beneficiar el derecho a ser votado de los integrantes del cabildo, impone barreras de entrada en la participación política que no guardan una relación de razonabilidad. Ello, es precisamente una de las situaciones que intentó evitar el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal, al sólo imponer como límite de renuncia o pérdida de militancia hasta la mitad del respectivo mandato municipal.

216. A mayor abundamiento, como se explicó en el considerando anterior de la presente sentencia, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento elegido popularmente de forma directa, integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que las leyes locales determinen. Lo peculiar es que en el citado párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, modificado a partir de la denominada reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se implementó la elección consecutiva de los presidentes, síndicos y regidores de los ayuntamientos hasta por un periodo adicional.

217. Dicho de otra manera, como una modalidad del contenido del derecho a ser votado reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se estableció la posibilidad de que cualquiera de los miembros de un ayuntamiento pueda ser elegido por un periodo adicional consecutivo, siempre que el periodo de mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. Aclarando que ello deberá ser previsto en las constituciones de los estados.

218. La pregunta relevante radica en cuáles son las condiciones y los requisitos para llevar a cabo esta elección consecutiva. La Constitución Federal no da mayores pautas al respecto, dejando libertad configurativa a las entidades federativas para establecer la mayoría de las reglas operativas; sin embargo, establece como un requisito *sine qua non* para esta reelección que la *“postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

219. Lo que este Tribunal Pleno interpreta de esta disposición constitucional federal es que las entidades federativas tienen que asegurar en sus normas fundamentales locales que los presidentes municipales, regidores y síndicos pueden elegirse consecutivamente por un periodo adicional, cuando su primer periodo no fue mayor a tres años. Esto conlleva a que pueden hacerlo a través de un partido político o de manera independiente, aunque ello no se desprenda de manera expresa del precepto constitucional. Si el propio ordenamiento jurídico local permite que existan planillas de candidatos independientes a miembros del ayuntamiento, resulta lógico que puedan elegirse por un periodo adicional consecutivo mediante la misma figura electoral.

220. No obstante, el texto constitucional federal establece dos condicionantes expresas que limitan el derecho de los miembros del ayuntamiento a ser reelegidos. La primera consiste en que si fueron electos en el cargo como candidatos de un partido o varios partidos políticos, la nueva postulación consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los otros partidos de la coalición que lo hayan postulado. La segunda condición radica en que si se desea postularse por otro partido político, el respectivo munícipe tendrá que haber renunciado al partido o partidos que lo postuló o haber perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

221. Así, aplicando la interpretación constitucional del artículo 115 al caso concreto, debe precisarse que la norma reclamada tiene como ámbito de aplicación los municipios que serán elegidos en la próxima jornada electoral y cuyos mandatos iniciarán el treinta de septiembre de dos mil dieciséis y finalizarán el veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho. Este precepto transitorio tiene como objetivo homologar la elección de los ayuntamientos con los comicios estatales y federales, para que los gobiernos municipales que entren en funciones el treinta de septiembre de dos mil dieciocho se renueven cada tres años en atención al artículo 133 de la Constitución

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Local⁴² y su respectiva elección coincida con el resto de las locales y federales.

222. Asimismo, la norma transitoria, además de establecer la duración del mandato de estos ayuntamientos, hace referencia al artículo 139 de la Constitución Local⁴³ y, consecuentemente, mandata que en el caso de que los miembros que se elijan para estos ayuntamientos pretendan reelegirse por un periodo adicional como propietarios o suplentes, la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que la renuncia o pérdida de la militancia no sea menor a un periodo de dieciocho meses. Esta última salvedad es la específicamente impugnada por los partidos políticos.

223. El cuestionamiento de los partidos accionantes consiste en si es posible que cuando el mandato de un ayuntamiento sea únicamente por dos años, se pueda aumentar la base temporal para la renuncia o perdida de militancia de un partido político a fin de que el presidente municipal, síndicos y/o regidores puedan ser postulados para su reelección por otro u otros partidos políticos diferentes a los que los postularon de manera primigenia. La respuesta es negativa.

224. La base temporal señalada en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal no depende de la mayor o menor duración del mandato de los ayuntamientos. La regla es general. Es por eso que se usó la terminología “mitad de su mandato” y no una temporalidad específica, pues la propia norma constitucional otorga la posibilidad de reelección siempre que el periodo de los ayuntamientos no sea superior a tres años. Es decir, el

⁴² “ARTÍCULO 133.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se renovará cada tres años y residirá en la Cabecera Municipal. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Ayuntamientos deberán tomar posesión el día 30 de septiembre del año que corresponda, mediante ceremonia pública y solemne”.

⁴³ “ARTÍCULO 139.- Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que hayan estado en ejercicio, podrán ser reelectos por un período adicional como propietarios o suplentes.

La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

mandato puede ser inferior a tres años y, en su caso, si es superior, no se permite la reelección consecutiva.

225. Consecuentemente, la disposición normativa reclamada, al imponer una base temporal de renuncia o pérdida de militancia no menor a un periodo de dieciocho meses, se aleja de los cánones constitucionales recién referidos. La temporalidad para la renuncia o pérdida de militancia a fin de acudir a otro partido político para la nueva postulación no es un requisito que pueda ser modulado a partir de la libertad configurativa de los estados, sino un condicionamiento específico de la Constitución Federal.

226. La referencia hasta antes de la mitad del mandato municipal tiene una racionalidad en la propia dinámica del sistema democrático representativo. La figura de la reelección, tal como ya ha sido reiterado por esta Suprema Corte; en particular, en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, tiene como primordial objetivo propiciar un vínculo más estrecho entre los representantes populares y los electores. Es un mecanismo para fomentar la democracia participativa de los ciudadanos, al ser éstos los que ratifiquen mediante sus votos a los servidores públicos en el encargo, lo cual al final de cuentas tiende a fomentar la rendición de cuentas.

227. Por lo tanto, requerir la renuncia o pérdida de militancia hasta antes de la mitad del mandato, tiene como premisa ideológica que exista un rango de tiempo razonable para que el servidor público rinda cuentas al electorado en el desempeño de su función y éste cuenta con los elementos necesarios para tomar una decisión informada en torno a si decide apoyar nuevamente al respectivo representante popular a través de una nueva filiación política partidaria. Sin embargo, también implica que no se impongan a los miembros del ayuntamiento requisitos irrazonables o desproporcionales a fin de poder ser reelegidos en el cargo. Por ejemplo, si se solicitara que el tiempo límite para la renuncia al partido sea el primer trimestre del mandato, prácticamente se haría nugatorio la posibilidad de que un miembro del ayuntamiento pueda cambiar de asociación política para efectos de su

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

reelección, ya que ese tiempo es prácticamente el inicio de labores del ayuntamiento.

228. El Poder Constituyente Federal sopesó estos dos aspectos y determinó que el rango de tiempo de la mitad del mandato de los ayuntamientos era la manera más eficiente para garantizar, por un lado, la representatividad democrática y la rendición de cuentas con el electorado y, por otro lado, la imposición de límites a los servidores públicos a fin de poder acceder a la modalidad de su derecho a ser votado que es la reelección.

229. Bajo estos razonamientos, la porción normativa reclamada del citado artículo segundo transitorio, si bien prevé un rango de tiempo que queda incluido en la mitad del mandato de los respectivos ayuntamientos (se dice que no antes de dieciocho meses), debe declararse su inconstitucionalidad al resultar irrazonable y desproporcional que tal renuncia o pérdida de militancia sólo se pueda dar durante los primeros seis meses de labores, dejando a un lado precisamente la eventualidad que concede el artículo 115 de la Constitución Federal de que abarque hasta antes de la mitad del respectivo mandato. Lo que debió entonces señalarse es que no podía ser menor a un periodo de doce meses, toda vez que estos ayuntamientos a que se refiere el segundo transitorio reclamado sólo durarán en su encargo dos años.

230. Por ende, para darle operatividad a la norma, lo consecuente es declarar **inválida** la porción normativa del segundo artículo transitorio del decreto reclamado que dice: *“y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses”*.

231. La norma transitoria deberá de leerse: *“SEGUNDO. Por única ocasión, los integrantes de los Ayuntamientos serán electos por un período de dos años, el cual iniciará el 30 de septiembre de 2016”*, cobrando aplicación directa para efectos de la reelección lo previsto en los artículos 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 139 de la Constitución Local, que son coincidentes en que la postulación para la elección consecutiva por un periodo adicional de los miembros de los ayuntamientos sólo podrá ser

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del mandato correspondiente.

XVI. EFECTOS DE LA SENTENCIA

232. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que señalan:

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

233. Las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y surtirán su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de los siguientes párrafos, fracciones, artículos o porciones normativas de la Constitución Local:

- a) Artículo 49, fracción II, párrafo cuarto, en la porción normativa que dice *“la Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”*.
- b) Artículo 49, fracción V, quinto párrafo, en la porción normativa que dice *“sistemática y generalizada”*. Teniendo como efecto para el proceso electoral que se aplique la redacción de la norma detallada en el párrafo 123.
- c) Artículo 57, primer párrafo, en la porción normativa que dice *“en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio”*. Teniendo como efecto para el proceso electoral que se aplique la redacción de la norma detallada en el párrafo 194.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

d) Artículo Segundo Transitorio del Decreto 341, en la porción normativa que dice “*y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses*”. Teniendo como efecto para el proceso electoral que se aplique la redacción de la norma detallada en el párrafo 231, así como de forma directa lo previsto en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

234. En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 126/2015.

SEGUNDO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 127/2015.

TERCERO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 respecto al Decreto Número 343, publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el tomo III, número 69 extraordinario, del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 49, fracción III, párrafos cuarto y quinto; 54, fracción III y último párrafo —al tenor de la interpretación conforme precisada en el considerando XII de este fallo—; 57, párrafo primero, en las porciones normativas “*por un período adicional*” y “*Los Diputados Propietarios que hayan sido reelectos para un período adicional, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes*”, y 139, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

QUINTO. Se declara la invalidez de los artículos 49, fracción II, párrafo cuarto, en la porción normativa “*la Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”; 49, fracción V, párrafo quinto, en la porción normativa “sistemática y generalizada”; 57, párrafo primero, en la porción normativa “en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio”, y segundo transitorio, en la porción normativa “y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses”, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en términos de los apartados VIII, X, XIII y XV de la presente ejecutoria, cuyas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo.

SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutive primero y segundo:

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión metodológica y temáticas de estudio.

En relación con el punto resolutive tercero:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con reservas, Medina Mora I. con reservas en los párrafos noventa y siete y cien, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales con salvedades en los párrafos cien a ciento ocho, respecto del apartado IX, relativo a la paridad de género en el sistema electoral local, consistente en reconocer la validez del artículo 49, fracción III, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XI, relativo a los límites de sobre y sub representación en la conformación del poder legislativo local, consistente, por un lado, en reconocer la validez del artículo 54, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y, por otro, determinar que el artículo 54, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “votación total emitida” debe interpretarse como “votación efectiva”. Las Ministras y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XII, relativo a la prohibición de modificación de las listas de diputados durante el procedimiento de asignación por el principio de representación proporcional, consistente en reconocer la validez del artículo 54, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, al tenor de la interpretación conforme respectiva.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del apartado XIII, relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de diputados locales, punto primero, consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “por un período adicional”. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas en atención al criterio mayoritario y con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XIII, relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de diputados locales, punto tercero, consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “Los Diputados Propietarios que hayan sido reelectos para un período adicional, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XIV, relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de los miembros de un ayuntamiento, consistente en reconocer la validez del artículo 139, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a la facultad para regular las relaciones de mando, organización y funcionamiento de los órganos del instituto electoral local, consistente en declarar la invalidez del artículo 49, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “La Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por la invalidez total del párrafo quinto analizado, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. por la invalidez total del párrafo quinto analizado, Laynez Potisek por la invalidez total del párrafo quinto analizado y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo a los requisitos de sistematicidad y generalidad de las violaciones que conllevan a la nulidad de una elección, consistente en declarar la invalidez del artículo 49, fracción V, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “sistemática y generalizada”. La Ministra y los Ministros Luna Ramos, Medina Mora I. y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del párrafo impugnado, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del párrafo impugnado, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XIII, relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de diputados locales, punto segundo, consistente en declarar la invalidez del artículo 57, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio”. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente y particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XV, relativo al requisito de temporalidad en la renuncia o pérdida de militancia partidaria para la reelección de los miembros de los ayuntamientos elegidos en el próximo proceso electoral, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el seis de noviembre de dos mil quince, en la porción normativa “y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses”. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XVI, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en que los efectos de las declaraciones de invalidez decretadas surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se pronunció una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XVI, relativo a los efectos de la sentencia, cuya propuesta era declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 49, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral”. Las Ministras y los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Por ende, el Tribunal Pleno acordó eliminar del engrose el estudio relativo al artículo 49, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral”.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de cuatro y ocho de febrero de dos mil dieciséis por estar gozando de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones del año dos mil quince.

Los señores Ministros Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de nueve de febrero de dos mil dieciséis, el primero por desempeñar una comisión oficial y el segundo por estar gozando de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015**

vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones del año dos mil quince.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de once de febrero de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 y SU ACUMULADA 127/2015

En sesión del 11 de Febrero de 2016, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la validez constitucional de diversos artículos de la Constitución del Estado de Quintana Roo.

Si bien estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones plasmadas en la ejecutoria, no comparto algunas de las conclusiones y razonamientos plasmados respecto de los apartados IX y XI de la sentencia.

I. VOTO PARTICULAR respecto de la libertad de configuración legislativa respecto del principio de paridad de género en la normativa local (Apartado NOVENO)

Consideraciones de la mayoría

El partido promovente impugnaba la regulación del principio de paridad de género en las postulaciones a cargo de elección popular en el artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo. Uno de los argumentos consistía en que el artículo impugnado era contrario a la Constitución Federal toda vez que no regulaba el principio de paridad de género respecto de las candidaturas independientes y que por tanto existía una omisión legislativa local.

La mayoría decidió que el concepto de violación hecho valer por el partido político MORENA era infundado ya que, si bien los lineamientos de paridad de género en el contexto específico de candidaturas independientes no están establecidos en la Constitución

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015
VOTO PARTICULAR**

local, si lo están en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 232, numerales 3 y 4. Es respecto de esta pregunta que considero pertinente formular el presente voto.

Al respecto, la mayoría decidió que la Constitución Federal no establece una reserva de ley para que la Constitución local sea la norma que regule estos aspectos y que por tanto no existe razón para invalidar el artículo 49 impugnado, ya que las directrices generales que regulan la paridad de género para todo tipo de candidato, ya sea por partido o independiente están contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Razones del disenso

Establecido lo anterior, no comparto la conclusión de la mayoría de que la regulación de la paridad en la elección de candidaturas independientes puede estar contenida en la Ley General. Como este Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente y sistemática, la facultad legislativa en materia de candidaturas independientes no es una facultad federal sino una facultad del legislador local y por tanto existe libertad de configuración a favor de éste. Por tanto, la composición política de los ayuntamientos y, por tanto, los lineamientos normativos que definen el marco de las candidaturas independientes para los ayuntamientos sí deben estar definidos en la Norma Suprema del orden jurídico local. Considero que la definición

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015
VOTO PARTICULAR**

política del ayuntamiento es algo que debe de estar determinado desde la norma fundante estatal y la forma en que se integra el ayuntamiento con candidatos independientes de acuerdo al principio de paridad de género tiene justamente un impacto en la definición de política del ayuntamiento. Es por esto que considero que ni una Ley General, ni una ley secundaria local podría regular la paridad de género en las candidaturas independientes.

II. VOTO PARTICULAR respecto de la libertad de configuración legislativa en al definición de un tope máximo de diputados en la normativa local (Apartado DÉCIMO PRIMERO)

Consideraciones de la mayoría

El partido promovente argumentaba que el artículo 54 de la Constitución del Estado de Quintana Roo es inconstitucional toda vez que solamente prevé un tope máximo en el porcentaje de 8% de sobre y sub-representación de diputados en los congresos locales respecto de la cantidad total de votos obtenidos por partido pero que omitió imponer el tope máximo de diputados por partido tal y como señala el artículo 54 de la Constitución Federal.

Respecto de lo anterior, la mayoría determinó que los conceptos de violación eran infundados ya que, como esta Corte había interpretado en ocasiones anteriores, el requisito del tope máximo de diputados era solamente aplicable al orden federal y no al local. Se dijo que “las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015
VOTO PARTICULAR**

sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Más bien, tienen el deber de incorporar dicho principio a su legislación interna cumpliendo ciertos lineamientos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal (como los límites de sobre y sub representación legislativa); sin embargo gozan de libertad configurativa para establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, incluyendo número de diputaciones por ambos principios y fórmulas de asignación.

Acordemente, se declaró la constitucionalidad del artículo impugnado.

Razones del disenso

Respecto de las consideraciones de la mayoría es necesario establecer que en principio concuerdo con la premisa de que la obligación de imponer topes máximos de número de diputados por partido es, *prima facie*, aplicable al sistema federal para la conformación de la Cámara de Diputados solamente. Sin embargo, considero que independientemente de esta puntualización, es necesario prestar atención a ciertas cuestiones de carácter funcional del sistema mixto de representación en las cámaras en virtud del cual se debe de analizar la importancia de dicho tope máximo de diputados para poder proteger la funcionalidad del sistema representativo en las cámaras locales. Al respecto considero que si bien no existe una obligación competencial directa desde la Constitución para las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015
VOTO PARTICULAR**

legislaturas de las entidades federativas, si existe dicha obligación por una consideración funcional. Me explico. Desde mi perspectiva la medida del tope máximo de diputados por partido es un elemento esencial que un sistema representativo en las cámaras legislativas no puede prescindir y es por ello que considero necesario que toda legislación local contenga este elemento para procurar el adecuado balance entre diputados electos por mayoría relativa y por representación proporcional de manera tal que se pueda maximizar la representatividad en las legislaturas locales.

Por las razones antes expuestas considero que las normas impugnadas sí eran violatorias de la Carta Magna y que por ende debieron ser declaradas inválidas.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/AML

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015, PROMOVIDAS POR MORENA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

En sesiones celebradas los días cuatro, ocho, nueve y once de febrero de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se abordaron diversos temas relacionados con la regulación electoral contenida en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Suscribo este voto porque en algunos puntos difiero de las consideraciones y determinaciones alcanzadas por la mayoría de Ministros.

I. Voto particular en relación con la facultad para regular las relaciones de mando, organización y funcionamiento de los órganos del instituto electoral local.

En el apartado VIII de la sentencia se abordó la cuestión consistente en determinar si el artículo 49, fracción II¹, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo invade las

¹ “**Artículo 49.** El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes. La jornada electoral tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

II. (...) El Instituto Electoral de Quintana Roo, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. El Consejo General será su órgano máximo de dirección y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que las actividades del Instituto se guíen por los principios rectores de la función estatal electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; se integrará con siete Consejeros Electorales con voz y voto, uno de los cuales fungirá como Presidente, y concurrirán, con voz pero sin voto, un representante de cada partido político y un Secretario General. La Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA**

competencias del Instituto Nacional Electoral y del Congreso de la Unión para reglamentar el servicio profesional electoral, previstas en los artículos 41, fracción V, apartado D, de la Constitución General y sexto transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, así como lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Tribunal Pleno determinó invalidar la porción normativa impugnada porque consideró que al prever que las relaciones de mando entre los órganos del instituto electoral local, así como su organización y funcionamiento, puedan ser reguladas en una ley de carácter estatal, la Constitución Local está otorgando competencia a la legislatura para que de manera directa o indirecta regule la organización, funcionamiento y relaciones de mando del servicio profesional electoral, lo que invade el ámbito de competencias de la Federación y del Instituto Nacional Electoral.

No comparto esta conclusión de la sentencia, pues a mi juicio, lo relativo a la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral local, así como las relaciones de mando entre éstos, está comprendido dentro de la facultad de las legislaturas locales para regular el funcionamiento de los organismos públicos locales electorales, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución General², lo que deben hacer conforme a las bases que el propio precepto y las leyes generales electorales señalen.

² “**Art. 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

[...]

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA**

El precepto impugnado habilita al legislador local para establecer las reglas para la organización y funcionamiento de **los órganos** que conforman al Instituto Electoral de Quintana Roo, así como las relaciones de mando entre éstos, lo que de ningún modo deja abierta la puerta para que el Congreso regule el **Servicio Profesional Electoral**.

En efecto, el artículo 41, fracción V, apartado D constitucional define al Servicio Profesional Electoral en los siguientes términos:

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

[...]"

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA**

“Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.”

Como puede verse, existe una diferencia entre la facultad de las entidades federativas para regular el funcionamiento de los organismos públicos locales electorales y la facultad del Instituto Nacional Electoral para regular la organización y funcionamiento del servicio civil de carrera en materia electoral.

Mientras que las entidades federativas son competentes para regular los **aspectos orgánicos** de los Institutos Electorales con apego a las bases constitucionales y al marco de las leyes generales, el Instituto Nacional Electoral es competente para regular el sistema a través del cual se garantiza la **profesionalización de los servidores públicos** que lleven a cabo la función electoral, lo que comprende los aspectos relativos a su selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, **nada de lo cual tiene que ver con la organización y funcionamiento de los órganos que integran a los organismos públicos electorales locales ni las relaciones de mando entre éstos.**

En suma, me parece que la norma impugnada habilita al legislador local para definir la estructura orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo y las facultades específicas de los distintos órganos que forman parte de él y las relaciones entre ellos, pero de ningún modo se está refiriendo al estatuto de los servidores públicos en el seno del Instituto; particularmente, no se refiere a las condiciones de selección,

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA**

ingreso, capacitación, profesionalización, promoción evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos.

En todo caso, si la ley secundaria invadiera el ámbito relativo al servicio profesional electoral nacional, ello sería un vicio de ésta, pero no me parece que el precepto de la Constitución Local que se impugna otorgue una habilitación para ello.

En estas condiciones, considero que debió reconocerse la validez del precepto impugnado.

II. Voto particular relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de diputados locales.

En el apartado XIII de la sentencia la problemática a resolver consistió en determinar si el artículo 57, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo³ es inconstitucional al: 1) limitar la reelección de diputados a un periodo adicional a pesar de que la Constitución General la permite hasta por cuatro veces consecutivas; 2) condicionar la reelección del suplente a que no haya estado en el cargo; y 3) prohibir a los diputados propietarios, una vez reelectos en el cargo, que puedan ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

³ “**Artículo 57.-** Los Diputados a la Legislatura, podrán ser reelectos por un período adicional. Los suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Los Diputados Proprietarios que hayan sido reelectos para un período adicional, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA

Al respecto, el Tribunal Pleno estimó infundado el primer argumento, pues de conformidad con el artículo 116, fracción II de la Constitución General, las entidades federativas tienen la obligación de introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados locales. Sin embargo, se estableció como limitante que ésta sea hasta de cuatro periodos. En este sentido, se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas señalar cuántos periodos podrán ser reelectos los diputados locales, por lo que la decisión de que sólo sea en una ocasión consecutiva inmediata encuentra cabida en el lineamiento de la Constitución General.

De igual manera, el proyecto califica el tercer argumento como infundado, pues la restricción impuesta a los diputados propietarios para convertirse en suplentes de una diversa fórmula es idónea y razonable, dado que lo que busca la norma reclamada es que una persona que ya fungió como representante popular y fue reelecta para un periodo consecutivo inmediato como propietario, no acceda por una tercera ocasión al ejercicio de la función legislativa con el pretexto de acudir como suplentes en otra fórmula.

Por último, en la sentencia se determinó que el segundo argumento es parcialmente fundado y declaró la invalidez de la porción normativa que dice: *“en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio”*, ya que restringir la posibilidad que tienen los suplentes que hayan ejercido el cargo a formar parte de otra fórmula para el periodo inmediato en carácter de propietarios implica un desconocimiento de la certeza electoral y el derecho a ser votado. La regla de reelección es generalizada y aplica a cualquier persona que haya fungido como representante popular en el congreso, sin que sea relevante la característica de propietario o suplente.

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA

Así, el primer párrafo del artículo 57 contiene tres enunciados:

- 1) La posibilidad de reelección de diputados a la Legislatura por un período adicional.
- 2) La posibilidad de los suplentes para ser electos con el carácter de propietarios en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio.
- 3) La prohibición a los diputados propietarios ya reelectos, de que puedan ser electos para el período inmediata con el carácter de suplentes.

El proyecto reconoce la validez de las disposiciones normativas identificadas en los incisos 1) y 3) y declara la invalidez del señalado como inciso 2).

No comparto esta determinación del Pleno, pues a mi juicio el artículo 57 de la Constitución Local debe declararse inválido en su totalidad, al prever la reelección de los diputados únicamente para un período adicional.

Desde las acciones de inconstitucionalidad A.I. 32/2014 (Colima) y A.I. 88/2015 (Puebla) sostuve que la reelección de diputados locales debe ser necesariamente por cuatro períodos consecutivos, lo que sigo pensando por los siguientes motivos:

Lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General en el sentido de que: *“Las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados*

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA

a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro períodos consecutivos”, ciertamente admite diversas lecturas.

Por un lado, puede sostenerse que “hasta por cuatro períodos” constituye un límite máximo **al legislador local**, que le permite fijar un número inferior de reelecciones —que es como lo interpreta el Pleno— pero por otro lado, puede entenderse que la preposición “hasta” no está referida a la facultad del legislador local de prever la reelección en las constituciones estatales, sino al número máximo de veces en que un diputado local puede ser reelecto, esto es, que la expresión “hasta por cuatro períodos consecutivos” estaría sólo reconociendo la posibilidad de que el diputado respectivo decidiera no buscar la reelección o no lograra la reelección, pero que de decidir hacerlo y de lograrlo, sólo puede ser hasta cuatro veces.

Para elegir entre ambas interpretaciones, considero que cuando una misma expresión es utilizada en el texto fundamental, el intérprete constitucional debe atribuirle el mismo significado en todos los casos, por lo que resulta útil entender la manera como se usa esa misma expresión en el artículo 59 constitucional⁴.

En dicho precepto, la expresión “hasta por cuatro períodos consecutivos” no se utiliza como una directiva al legislador federal ni como una habilitación para prever la reelección un número inferior de veces, sino, precisamente, como el máximo de veces que un diputado federal puede ser electo de manera consecutiva, de manera que independientemente de que el número de reelecciones pueda ser

⁴ “**Art. 59.**- Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA

inferior, ya sea por no postularse o por no obtener los votos necesarios, la reelección consecutiva es hasta por cuatro períodos.

Así se desprende del dictamen legislativo que dio origen a la reforma del artículo 59 constitucional el cual expresamente señala:

“En este sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos necesario señalar las características de la elección consecutiva de legisladores que para tal efecto se regularán en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo”. (Página 11 del dictamen)

A mi juicio, eso mismo es lo que quiso establecerse en el artículo 116, fracción II, máxime que del procedimiento legislativo así se confirma, pues en el Dictamen Legislativo correspondiente se señala que a nivel local debía **seguirse el modelo federal** el cual prevé la reelección por cuatro períodos consecutivos para sumar doce años en el ejercicio del encargo.

Al respecto, en el Dictamen de comisiones de la Cámara de Senadores se señaló lo siguiente:

“De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (página 112 del dictamen).

Por esta razón, considero que debió declararse la invalidez del primer párrafo del artículo 57 impugnado en su integridad, ya que todo el sistema normativo relativo a la reelección legislativa está construido sobre la base de un período consecutivo adicional, lo que a mi juicio

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA

incumple el mandato constitucional de reelección hasta por cuatro períodos consecutivos.

III. Voto concurrente en lo relativo al requisito de temporalidad en la renuncia o pérdida de militancia partidaria para la reelección de los miembros de los ayuntamientos que serán elegidos en el próximo proceso electoral.

En el apartado XV de la sentencia, se analizó la cuestión relativa a determinar si el artículo segundo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo⁵ es inconstitucional al prever, para el supuesto de los ayuntamientos que entrarán en funciones el treinta de septiembre de dos mil dieciséis por un tiempo de dos años, como requisito de reelección de sus miembros que éstos sean postulados por el mismo o mismos partidos que los propusieron, salvo que renuncien o pierdan la militancia de los partidos postulantes dieciocho meses antes, por lo que aumentan la base temporal prevista en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución General, consistente en la “mitad del mandato respectivo”.

El Tribunal Pleno consideró fundado el argumento al resultar irrazonable y desproporcional aumentar la temporalidad de la renuncia o pérdida de militancia del partido o partidos postulantes para que el integrante de ayuntamiento pueda ser reelecto a través del respaldo de un partido político distinto a la prevista en el artículo constitucional mencionado, por lo que declara la invalidez de la porción normativa que dice: “*y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta*

⁵ “**SEGUNDO.** Por única ocasión, los integrantes de los Ayuntamientos serán electos por un período de dos años, el cual iniciará el 30 de septiembre de 2016 y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses.”

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015
Y SU ACUMULADA**

Constitución, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses”.

Si bien comparto el sentido de la sentencia, considero que el análisis debió hacerse desde la óptica del incumplimiento al mandato expreso previsto en el artículo 115, fracción I de la Constitución General, y no desde el punto de vista de la proporcionalidad de la medida.

En efecto, lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, constitucional en el sentido de que la postulación para el período adicional “*sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato*” cobra aplicación con independencia de que el período del ayuntamiento sea de tres años o menor, por lo que en el caso de un período excepcional de dos años como el previsto en el precepto transitorio estudiado, la renuncia o pérdida de militancia que autoriza la postulación para el período adicional por un partido diverso, debe ocurrir en los primeros doce meses y no en los primeros seis como lo exigía la norma declarada inválida.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU ACUMULADA 127/2015, PROMOVIDA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y ACCIÓN NACIONAL.

En la sesión pública del ocho de febrero de dos mil dieciséis el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada en la que analizó la regularidad constitucional de diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Por mayoría de seis votos el Pleno declaró la validez de la fracción III del artículo 54 de la Constitución local por considerar que las entidades federativas no tienen la obligación de replicar el principio de representación proporcional establecido para el sistema de elección de Diputados del Congreso de la Unión, sino que únicamente tienen el deber de incorporar dicho principio a su legislación interna cumpliendo los lineamientos previstos en el artículo 116 de la Constitución.

La mayoría resolvió que los planteamientos de invalidez del partido accionante resultaban infundados pues, en los mismos términos de lo resuelto en las diversas acciones de inconstitucionalidad 35/2000 y sus

**VOTO CONCURRENTENTE RELATIVO A LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU
ACUMULADA 127/2015**

acumuladas, y 13/2014 y sus acumuladas, se reiteró que las entidades federativas gozan de libertad de configuración para implementar las medidas de operatividad de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Como desarrollaré a continuación, me separo de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno. En mi concepto, si bien los Estados tienen libertad para establecer las medidas de operación de los principios de mayoría relativa y representación proporcional en sus sistemas electorales, lo cierto es que en todo momento se debe asegurar la plena efectividad de los principios de que se trata y, en el caso que nos ocupa, uno de ellos se distorsiona.

Comparto la argumentación que ha construido el Tribunal Pleno en el sentido de que, en términos del artículo 116 constitucional, las legislaturas de los estados pueden desarrollar diversos sistemas electorales en los que habrán de incluir el principio de mayoría relativa y representación proporcional y, en este sentido, considero que la inconstitucionalidad del artículo 54, fracción III, de la Constitución local no deriva de su falta de adecuación con el diverso artículo 54 de la Constitución Federal pues éste regula el modelo federal.

A mi parecer, la invalidez del artículo en cuestión deriva de que el modelo previsto por el legislador

**VOTO CONCURRENTÉ RELATIVO A LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU
ACUMULADA 127/2015**

quintanarroense desvirtúa la finalidad de un sistema electoral mixto ya que, ante la ausencia de un tope máximo para los diputados que un partido puede obtener por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, desequilibra la integración de la legislatura por ambos principios.

El sistema diseñado por el legislador de Quintana Roo rompe el equilibrio en la distribución entre diputados de mayoría relativa y representación proporcional pues posibilita que un partido que obtenga la totalidad de los distritos uninominales acceda, además, a diputados por el principio de representación proporcional y, en este sentido, limita la representación de las fuerzas políticas minoritarias.

Aunado a lo anterior, a través de esta fórmula de distribución de diputados es viable que un partido obtenga tanto mayoría simple, o bien, calificada al interior del Congreso local, vulnerando así el principio de representatividad electoral consagrado en nuestro texto constitucional.

Este principio, garantizado para los sistemas locales en el artículo 116 constitucional, se puede asegurar a través de diversas reglas o fórmulas, aquí radica precisamente la libertad de configuración del legislador local; sin embargo, reitero en todo momento se ha de atender al objeto de la representación proporcional, es decir, los sistemas electorales locales deben garantizar

**VOTO CONCURRENTES RELATIVO A LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU
ACUMULADA 127/2015**

cierto grado de representatividad a los partidos políticos contendientes.

Como bien ha desarrollado el Tribunal Pleno, el mandato del constituyente en el sentido de que las legislaturas de los Estados deben conformar sus sistemas electorales tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, se encamina precisamente a propiciar la participación de las minorías políticas en la toma de decisiones.

La representación proporcional tiende a transformar *proporcionalmente* los votos en escaños, su finalidad es lograr equidad en la representación¹. Este principio ha de operar entonces como una herramienta para lograr una mayor participación de los órganos de representación y, en consecuencia, una inclusión de los diversos sectores de la sociedad.

Así, de un análisis de la operatividad de la regla prevista en la fracción III del artículo 54 de la Constitución de Quintana Roo concluyo que el legislador local incumple con el mandato constitucional de regular un sistema electoral que garantice el principio de representación proporcional.

No es óbice a lo anterior el hecho de que el artículo 116, fracción II, constitucional no prevea expresamente un

¹ SARTORI, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.

**VOTO CONCURRENTES RELATIVO A LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y SU
ACUMULADA 127/2015**

tope máximo para los diputados por ambos principios, pues al determinar que las legislaturas de los estados deberán garantizar en sus sistemas locales tanto el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional, resulta que ante la distorsión de uno de ellos, en este caso del de representatividad, se incumple el mandato constitucional

ATENTAMENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

NRHS