

EXPEDIENTE: SUP-OP-12/2012.

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
67/2012 Y SUS ACUMULADAS 68/2012
Y 69/2012.**

**PROMOVENTES:
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL,
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DEL
TRABAJO.**

**DEMANDADOS:
CONGRESO DEL ESTADO DE
QUINTANA ROO Y OTRO.**

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2012 Y SUS ACUMULADAS 68/2012 Y 69/2012, A SOLICITUD DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO PERIODO DE DOS MIL DOCE.

La Ley Reglamentaria en cuestión, en el precepto legal invocado, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone en contra de una ley electoral, el Ministro del conocimiento tiene la facultad potestativa de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

SUP-OP-12/2012

Federación, **opinión** sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Asimismo, el artículo 71 párrafo segundo de la Ley Reglamentaria en cita establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, solamente podrán referir a la violación de preceptos expresamente invocados en el escrito inicial relativo.

Ahora bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que ese órgano colegiado cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electivo, como argumentos orientadores del control abstracto que lleva de la constitucionalidad de las normas impugnadas, en interés de la propia Constitución Federal.

De tal manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención a la solicitud planteada por el Ministro Instructor, debe emitir **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, con base a los

planteamientos del partido político promovente expuestos en la demanda inicial.

En el caso a estudio, los Partidos del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en sus respectivas demandas por las que promueven acción de inconstitucionalidad, señala como autoridades emisoras de los decretos impugnados, las siguientes:

- La H. XII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y
- El C. Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

Asimismo, en el rubro concerniente a la norma general cuya invalidez se reclama, los partidos actores señalan el Decreto 170, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Adicionalmente, los partidos del Trabajo y la Revolución Democrática, señalan el Decreto número 199 por el que se modificaron diversos artículos de la Ley Electoral; Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todos, de esa misma entidad.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior procede a emitir su opinión en relación con los conceptos de invalidez propuestos por los partidos actores.

Primero. Los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo afirman que se actualizan diversas violaciones al proceso legislativo, señalando que existieron irregularidades, puesto que el Congreso del Estado incorrectamente aprobó la reforma constitucional, sin contar con la mayoría de los votos de los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, así como que de manera indebida la declaración de haber sido aprobada la reforma por la mayoría de los ayuntamientos, se introdujo en el orden del día de la respectiva sesión del Congreso local, sin respetar las reglas parlamentarias correspondientes a la conformación del orden de día, así como de solicitud de inclusión de temas a tratar en las sesiones. Con tales irregularidades, estiman se incumple el procedimiento de reforma correspondiente.

De lo anterior, se advierte que la intención de los accionantes es demostrar la inconstitucionalidad de la reforma a partir de una aparente violación al proceso legislativo, en concreto, a la aprobación de la reforma constitucional por parte de los ayuntamientos.

Opinión. Al respecto, esta Sala Superior considera que tal planteamiento tiene relación con la aparente vulneración al proceso de creación de la norma, lo que en principio tendría relación con temas que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional, en lo particular, por lo que no se requeriría la opinión especializada de este órgano jurisdiccional, en razón de que no son temas exclusivos del Derecho Electoral.

Segundo. Los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo sostienen que el Constituyente determinó, que los requisitos positivos y negativos, deben preverse en la Constitución local y no en la ley secundaria (para que estén sujetos a la votación calificada de los ayuntamientos), así como que al ser invalida la reforma constitucional, por violaciones al procedimiento legislativo, como consecuencia debe declararse insubsistente la reforma legal aprobada en el Decreto 199.

Opinión. En relación con el tema en controversia, esta Sala Superior considera que no es procedente emitir opinión en torno al referido concepto de invalidez, porque el planteamiento del accionante se hace depender de la declaración de invalidez de la regulación constitucional local sobre candidaturas independientes, situación que debe ser analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el primer concepto de invalidez.

No obstante, para el caso en que se dejara sin efectos la regulación sobre el tema prevista en la legislación local, este segundo planteamiento de invalidez, en cuanto al tipo jerárquico en que debe regularse un tema no es en materia electoral, porque únicamente se cuestiona el tipo de ordenamiento en el que se regula el tema en controversia, lo cual no requiere un conocimiento técnico especializado en materia electoral.

Tercero. Los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, en los conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto, así como el Partido Acción Nacional en su concepto de invalidez segundo, hacen valer la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Constitución y Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en los que se regulan las candidaturas ciudadanas independientes de Quintana Roo.

En concreto, los partidos accionantes consideran contrarias a la Constitución Federal las normas de la constitución y código electoral locales que se precisan enseguida, en las que, en su concepto, se prevé un procedimiento que:

- Permite a los ciudadanos aspirantes a candidatos independientes buscar apoyo ciudadano para conseguir el respaldo requerido para ser registrado como candidato ciudadano (concepto de invalidez tercero).

- Establece que solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquél que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas (concepto de invalidez tercero).
- Limitan el derecho a ser votado candidato independiente, porque sólo prevé su registro para las elecciones de ayuntamiento bajo el principio de mayoría relativa, y faltan las normas para hacerlo efectivo (conceptos de invalidez cuarto y quinto).

A. Opinión inicial. En relación a ello, esta Sala Superior tiene presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública celebrada el diez de diciembre de dos mil doce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 57/2012, abordó el tema de la facultad de los congresos de las entidades federativas para emitir las disposiciones de regulación de las candidaturas independientes, y desestimó la propuesta de declarar la inconstitucionalidad de las normas correspondientes en el Estado de Zacatecas, por considerar que el legislador local actuó en el ámbito que la Constitución otorga a los congresos locales para instrumentar dicha materia.

En efecto, al debatirse la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Electoral de Zacatecas en relación al tema de las candidaturas independientes, el Alto Tribunal, por

mayoría de seis votos, determinó que las normas impugnadas no eran inconstitucionales, sobre la base de que las Legislaturas de las entidades federativas tienen una amplia facultad para configurar las reglas sobre candidaturas independientes.

Ello, dado que el artículo 35, fracción II, y 116 Constitucionales, no establecen bases o lineamientos sobre los términos y condiciones para el registro y postulación de las candidaturas independientes, en cambio, el primer precepto expresamente prevé que, en la legislación secundaria se establecerán los requisitos, condiciones y términos a los que se deben ajustar los ciudadanos que pretendan solicitar su registro como candidatos a un cargo de elección popular en forma independiente.

De modo que, aun cuando la posición mayoritaria del Pleno del Alto Tribunal estimó que el legislador local eligió una configuración poco adecuada, finalmente, se estimó que las normas no eran inconstitucionales, porque se concretizaron en ejercicio de su libertad de regulación.

De ahí que, en el presente caso, en principio este Tribunal opina que también cabe la posibilidad de considerar que el Congreso del Estado de Quintana Roo emitió los decretos impugnados, en pleno ejercicio de su libertad de configuración

normativa en materia de candidaturas independientes, toda vez que en ellos estableció las disposiciones que lo regulan, como la previsión de las condiciones, plazos y modalidades para el ejercicio a ser candidato independiente.

Ahora bien, a partir de la decisión misma del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior advierte que resulta conveniente emitir una opinión de fondo sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Esto, porque en el citado debate del Alto Tribunal también se advierte que, si bien los seis ministros que integraron la mayoría no aceptaron la propuesta de considerar inconstitucionales diversas normas con las que el legislador del Estado de Zacatecas definió el tema de las candidaturas independientes, al considerar que existe amplia libertad del legislador local para regular el tema, algunos reconocieron que esto no impedía, en su caso, analizar su razonabilidad y apego a otros derechos constitucionales, únicamente que en ese caso, no se compartía la propuesta de declararlos contrarios a la Constitución, además de que cinco ministros votaron por la inconstitucionalidad de las normas.

De manera que esta Sala Superior considera conveniente mencionar cuál es la opinión de fondo sobre los temas planteados en relación a los conceptos de invalidez Tercero,

Cuarto y Quinto, con la precisión de que los dos últimos se presentan en conjunto, dada su estrecha relación.

B. Análisis del concepto de invalidez tercero de los partidos del Trabajo y del Partido de la Revolución Democrática.

Los Partido de la Revolución Democrática y del Trabajo, sostienen que las normas de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en las que se establece un procedimiento para admitir únicamente a un candidato, fórmula o planilla independientes para la elección de gobernador, de diputado y ayuntamiento, resultan contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los partidos impugnantes, el artículo 49 de la Constitución local, así como 32, 116, del 121 al 138, 140, 143, 160, 295, inciso e) y 319 de la ley electoral local, que prevén el proceso de registro, selección y postulación de candidatos independientes, infringen las bases del sistema electoral previsto en los artículos 35, fracción II, 40, 41, 116, fracción IV, incisos b) y j), y 133 de la Constitución Federal.

Los preceptos que el actor identifica como impugnados, según su transcripción, son los siguientes:

Constitución del Estado de Quintana Roo.

Artículo 49.

Los partidos políticos y candidatos independientes observarán las disposiciones que se establezcan para las precampañas y campañas electorales; en todo caso la duración de las campañas no podrán exceder de noventa días para la elección de Gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados a la Legislatura y miembros de los Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas.

Ley Electoral del Estado de Quintana Roo

Artículo 32.-...

I...

II. Ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político o coalición que lo postule o cumplir con los requisitos exigidos por el presente ordenamiento tratándose de candidaturas independientes.

Artículo 116.- Los ciudadanos que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en el presente Título tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro de un proceso electoral local para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

- I. Gobernador;
- II. Miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, y
- III. Diputados de mayoría relativa.

Los candidatos independientes registrados en las modalidades a que se refiere este artículo, en ningún caso, serán asignados a ocupar los cargos de diputados o regidores por el principio de representación proporcional.

**CAPÍTULO SEGUNDO
DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS
INDEPENDIENTES**

SUP-OP-12/2012

(Se solicita la invalidez de todo este capítulo que comprende del artículo 121 al 136, así como los artículos relacionados).

Artículo 121.- El proceso de selección de candidaturas independientes inicia con la convocatoria que emita el Consejo General y concluye con la declaratoria de candidatos independientes que serán registrados. Dicho proceso comprende las siguientes etapas:

- I. Registro de aspirantes;
- II. Obtención del respaldo ciudadano, y
- III. Declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes.

Artículo 122.- El dieciséis de marzo del año de la elección, el Consejo General aprobará los Lineamientos y la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular.

La Convocatoria deberá publicarse el 18 de marzo del año de la elección en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la entidad y en la página de Internet del Instituto, y contendrá al menos los siguientes elementos:

- I. Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide;
- II. Los cargos para los que se convoca;
- III. Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes, que ningún caso excederán a los previstos en esta Ley;
- IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;
- V. La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos, y
- VI. Los términos para el rendimiento de cuentas del gasto de tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino.

Artículo 123.- Los interesados en obtener su registro como aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la

solicitud respectiva ante el órgano electoral que determine la Convocatoria en los siguientes plazos:

- I. Para Gobernador, del 19 al 22 de marzo del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, del 26 al 29 de marzo del año de la elección, y
- III. Para Diputados de mayoría relativa, del 5 al 8 de abril del año de la elección.

Artículo 124.- La solicitud deberá presentarse de manera individual en el caso de la elección de Gobernador, por fórmula en el caso de Diputados y por planilla en el de Ayuntamientos, y contendrá como mínimo la siguiente información:

- I. Apellido paterno, materno y nombre completo;
- II. Lugar y fecha de nacimiento;
- III. Domicilio y tiempo de residencia y vecindad;
- IV. Clave de credencial para votar;
- V. Tratándose del registro de fórmulas, deberá especificarse el propietario y suplente;
- VI. La designación de un representante, así como del responsable del registro, administración y gasto de los recursos a utilizar en la obtención del respaldo ciudadano;
- VII. La identificación de los colores y, en su caso, emblema que pretendan utilizar en la propaganda para obtener del respaldo ciudadano, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por los partidos políticos con registro o acreditación vigente. Si dos o más aspirantes coinciden en estos elementos, prevalecerá el que haya sido presentado en primer término, solicitando al resto que modifiquen su propuesta, y
- VIII. La designación de domicilio y personas autorizadas para oír y recibir notificaciones; mismo que se ubicará en la capital del Estado o cabecera municipal o distrital, según la elección que se trate.

Para efectos de la fracción VII de este artículo, no se podrán utilizar los colores que el Consejo General apruebe para la impresión de las boletas electorales.

Artículo 125.- Para efectos del artículo anterior, el Instituto facilitará los formatos de solicitud de registro respectivos, que

SUP-OP-12/2012

deberán acompañarse, por cada uno de los solicitantes, de la siguiente documentación:

- I. Copia certificada del acta de nacimiento;
- II. Copia de la credencial para votar;
- III. Original de la constancia de residencia y vecindad;
- IV. El programa de trabajo que promoverán en caso de ser registrados como candidatos independientes, y
- V. Manifestación escrita, bajo protesta de decir verdad, que cumple con los requisitos señalados por la Constitución Particular para el cargo de elección popular de que se trate, así como lo dispuesto en la fracción I del artículo 32 de la presente Ley.

Artículo 126.- Recibidas las solicitudes de registro de aspirantes a candidaturas independientes por el órgano electoral que corresponda, el Instituto verificará el cumplimiento de los requisitos señalados en la Constitución Particular, así como en la presente Ley y en los Lineamientos que para tal efecto se hayan emitido.

Si de la verificación realizada se advierte la omisión de uno o varios requisitos, el Instituto, a través de la Dirección de Partidos Políticos, notificará personalmente al interesado, o al representante designado, dentro de las siguientes 24 horas para que, en un plazo igual, subsane el o los requisitos omitidos. En caso de no cumplir con dicha prevención en tiempo o en forma, el Consejo General desechará de plano la solicitud respectiva.

Artículo 127.- El Consejo General deberá emitir los acuerdos definitivos relacionados con el registro de aspirantes a candidaturas que procedan, en las siguientes fechas:

- I. Para Gobernador, a más tardar el 27 de marzo del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, a más tardar el 3 de abril del año de la elección, y
- III. Para Diputados de mayoría relativa, a más tardar el 13 de abril del año de la elección.

Dichos acuerdos se notificarán a todos los interesados mediante su publicación en los estrados y en la página de Internet del Instituto, lo cual deberá acontecer dentro de las siguientes doce horas en que hayan sido aprobados.

Artículo 128.- La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

- I. Para Gobernador, del 28 de marzo al 17 de abril del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, del 4 al 18 de abril del año de la elección, y
- III. Para Diputados de mayoría relativa, del 14 al 25 de abril del año de la elección.

Durante estos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece esta Ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional.

Tales actos deberán estar financiados por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el párrafo tercero del artículo 271 de esta Ley.

Artículo 129.- Las manifestaciones de respaldo para cada uno de los aspirantes, según el tipo de cargo al que se aspire, se recibirán en los inmuebles destinados para los Consejos Municipales y Distritales, una vez que queden debidamente instalados, exclusivamente dentro de la etapa de obtención del respaldo de que se trate.

Artículo 131.- Son obligaciones de los aspirantes registrados:

- I. Conducirse con irrestricto respeto a lo dispuesto en la Constitución Particular y en la presente Ley;
- II. Abstenerse de solicitar el voto del electorado;
- III. Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros, incitar al

SUP-OP-12/2012

desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos o racistas;

IV. Insertar en su propaganda de manera visible la leyenda: "aspirante a candidato independiente";

V. Abstenerse de hacer uso de bienes públicos, incluidos, entre otros, teléfonos, fotocopadoras, faxes y herramientas de Internet, para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier acto de obtención de respaldo ciudadano;

VI. Abstenerse de recibir apoyo de organizaciones gremiales, de partidos políticos y cualquier otro respaldo corporativo.

VII. Abstenerse de recibir recursos económicos de los partidos políticos y los sujetos a que se refiere el artículo 92 de esta Ley;

VIII. Abstenerse de realizar actos de presión o coacción para obtener el respaldo ciudadano;

IX. Retirar la propaganda utilizada, dentro de los tres días posteriores a la finalización de la etapa de obtención del respaldo ciudadano, y

X. Las demás que establezcan esta Ley y los ordenamientos electorales.

Artículo 132.- Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente, conforme a las siguientes reglas:

I. Las manifestaciones de respaldo se requisarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado;

II. La recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos o coaliciones y que los propios aspirantes decidan acreditar;

III. Las manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a Gobernador serán presentadas en las sedes de los Consejos Distritales que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo;

IV. Las manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a Diputados serán presentadas en la sede del Consejo Distrital que corresponda a la demarcación por la que

se pretenda competir, y exclusivamente por ciudadanos con domicilio en ese ámbito territorial, y

V. Las manifestaciones de apoyo para aspirantes a los Ayuntamientos serán presentadas en la sede del Consejo Municipal, Distrital o Distritales que correspondan a la demarcación por la que se pretenda competir, y exclusivamente por los ciudadanos con domicilio en el municipio de que se trate.

En la Convocatoria se establecerán lineamientos para la adecuada recepción de las manifestaciones de respaldo, incluyendo, en su caso, la instalación de módulos que acuerde, en su caso, el Consejo General.

Artículo 134.- Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el Consejo General del Instituto.

La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales se llevará a cabo conforme a las siguientes reglas:

I. El Instituto, a través de la Dirección de Partidos Políticos, verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada uno de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular;

II. De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquél que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas;

III. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el dos por ciento de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidato independiente en la elección de que se trate, y

IV. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.

Artículo 135.- El Consejo General deberá emitir la declaratoria a que se refiere el artículo anterior, cinco días después de que concluya el plazo para que los ciudadanos acudan ante los órganos electorales a manifestar su apoyo a favor de los aspirantes a candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate.

Dicho acuerdo se notificará en las siguientes doce horas a todos los interesados, mediante su publicación en los estrados y en la página de Internet del Instituto. Además la declaratoria se hará del conocimiento público mediante su publicación en por lo menos dos de los diarios de mayor circulación en el Estado.

Artículo 136.- Los aspirantes a candidatos independientes que tengan derecho a registrarse como tales, tendrán la obligación de presentar dentro de los dos días posteriores a la emisión de la declaratoria a que se refiere el artículo anterior, un informe detallado en el que acrediten el origen lícito de los recursos que hayan utilizado en la obtención del respaldo ciudadano, incluyendo la identificación y monto aportado por cada persona. Asimismo, dicho informe deberá dar cuenta del destino los recursos erogados para tales propósitos, conforme lo disponga el Reglamento que se emita para tal efecto. A más tardar un día antes del inicio del plazo de registro de candidaturas respectivo, el Consejo General emitirá un dictamen en el cual verificará la licitud de los recursos, así como que los gastos erogados se encuentran dentro del tope y los montos máximos de aportación permitidos.

Artículo 137.- Para obtener su registro, los ciudadanos que hayan sido seleccionados como candidatos independientes en términos del Capítulo anterior, de manera individual en el caso de Gobernador, mediante fórmulas o planillas en el caso de diputados o miembros de ayuntamientos de mayoría relativa, respectivamente, deberán presentar su solicitud dentro de los plazos a que se refiere el artículo 161 de esta Ley.

Artículo 138.- Los ciudadanos que hayan obtenido el derecho a registrarse como candidatos independientes, al momento de solicitar el mismo, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ratificar el programa de trabajo previamente registrado ante el Instituto;
 - II. Exhibir el dictamen emitido por el Consejo General del Instituto en que haya quedado confirmada la licitud del origen y destino de los recursos recabados para el desarrollo de las actividades de obtención de respaldo ciudadano;
 - III. El nombramiento de un representante y un responsable de la administración de los recursos financieros y de la presentación de los informes de campaña a que se refiere esta Ley, y
 - IV. Señalar los colores y, en su caso, emblema que pretendan utilizar en su propaganda electoral, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por los partidos políticos ya existentes.
- Para efectos de la fracción IV de este artículo, no se podrán utilizar los colores que el Consejo General apruebe para la impresión de las boletas electorales.

Artículo 140.- El registro como candidato independiente será negado en los siguientes supuestos:

- I. Cuando el dictamen a que se refiere el artículo 136 de esta Ley no permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, o cuando a partir del mismo se concluya que el tope de gastos para tal efecto, o el límite de aportaciones individuales, fue rebasado;
- II. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los plazos previstos en el artículo 161 de esta Ley;
- III. Cuando no se haya satisfecho cualquiera de los requisitos para la procedencia del registro a que se refiere el artículo 138 de esta Ley, ni siquiera con posterioridad al requerimiento que en su caso haya formulado el Instituto, o cuando el desahogo a este último se haya presentado de manera extemporánea;

Artículo 143.- Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

- I. Participar en la campaña electoral correspondiente y ser electos al cargo de elección popular para el que hayan sido registrados;
- II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, de manera conjunta con todos candidatos independientes registrados como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;

- III. Obtener como financiamiento público el monto que disponga el Consejo General del Instituto conforme a lo dispuesto por esta Ley; y privado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 de esta Ley;
- IV. Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos permitidos por el Capítulo Segundo del Título Segundo del Libro Tercero de esta Ley;
- V. Replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación, cuando consideren que se deforma su imagen o que se difundan hechos falsos o sin sustento alguno;
- VI. Designar representantes ante los órganos del Instituto, con las restricciones señaladas en el artículo 76 de esta Ley. Para tal efecto, el candidato independiente a Gobernador podrá nombrar representantes ante el Consejo General y la totalidad de los Consejos Distritales y mesas directivas de casilla; los candidatos independientes a diputados y a los Ayuntamientos sólo podrán hacerlo ante el Consejo Distrital o Municipal y las mesas directivas de casilla correspondientes a su elección;
- VII. Solicitar a los órganos electorales copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados, y
- VIII. Las demás que les otorgue esta Ley y los ordenamientos electorales, en lo conducente, a los candidatos de los partidos políticos y coaliciones.

Artículo 160.- Para el registro de candidaturas a cargos de elección popular, el partido político o coalición postulante deberá registrar las plataformas electorales que el candidato, fórmulas o planillas sostendrán en sus campañas electorales.

...

Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán presentar programa de trabajo que promoverán en caso de ser registrados como tales, en términos de lo dispuesto en el Título Sexto del Libro Segundo de esta Ley.

Artículo 295.- Los candidatos independientes podrán hacerse acreedores a las siguientes sanciones:

- I. Amonestación pública;
- II. Multa de cincuenta a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Estado;
- III. Negación o, en su caso, cancelación del registro como candidato independiente;

Las sanciones referidas en este artículo, podrán ser impuestas cuando:

- A. Incumplan con las obligaciones previstas en esta Ley;
- B. Se demuestre la utilización de recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades;
- C. Se demuestre que rebasaron el tope de gastos permitidos o el límite de aportaciones individuales en la etapa de obtención de respaldo ciudadano;
- D. Se demuestre haber realizado actos de presión o coacción para obtener el respaldo ciudadano;
- E. Se demuestre haber realizado actos de promoción o difusión de propaganda en las fechas previstas para la recepción de las manifestaciones de apoyo ciudadano;
- F. Se demuestre la comisión de actos anticipados para obtener el respaldo ciudadano;
- G. Se demuestre haber recibido recursos económicos de los partidos políticos y los sujetos a que se refiere el artículo 92 de esta Ley;
- H. Se demuestre haber recibido cualquier clase de apoyo de organizaciones gremiales, de partidos políticos o cualquier otro respaldo corporativo;
- I. Se demuestre la contratación o adquisición, pagada o gratuita, de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión.
- J. No presenten los informes a que están obligados por esta Ley;
- K. Realicen actos anticipados de campaña;
- L. Realicen reuniones o actos de campaña y propaganda el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores;
- M. Utilicen para llevar a cabo sus actividades recursos públicos, ya sean de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios del Estado o de otras entidades federativas, más allá de las prerrogativas legales previstas en la presente Ley;
- N. Incumplan los acuerdos, las resoluciones y demás determinaciones del Consejo General, de la Junta General, de los Consejos Municipales, de las Juntas Municipales Ejecutivas, Consejos Distritales, Juntas Distritales Ejecutivas, o de los órganos centrales del Instituto, o en su caso, del Tribunal;
- O. Sobrepasen los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General;

P. No respeten lo dispuesto por el artículo 174 de esta Ley y demás normas relacionadas con el adecuado manejo y disposición de la propaganda electoral; y

Q. Incurran en cualquier otra falta, en virtud de lo previsto en esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Las sanciones consistentes en la negativa o cancelación de registro se impondrán por la comisión de las infracciones previstas en los incisos B a I de este artículo; en los demás casos sólo procederá la imposición de dichas sanciones cuando el incumplimiento o infracción sea grave y/o reiterada. La imposición de las sanciones, será en forma gradual, atendiendo a las circunstancias particulares y a la gravedad de la falta.

Artículo 319. Cuando un partido político o coalición no cumpla en tiempo con la presentación de los informes a que se refiere el artículo 315 de esta Ley, la Junta General por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, notificará tanto al partido político o coalición y, personalmente, al aspirante a candidato, apercibiéndolos de que en caso de no subsanar la omisión en un término de cinco días naturales, el Consejo General impondrá la sanción prevista en la fracción III del artículo 320 de esta Ley.

Código Penal para el Estado de Quintana Roo

Artículo 264.-...

I. a VII...

VIII. Ejercer presión sobre los ciudadanos que compareciendo ante ellos para otorgar su respaldo a un aspirante a candidato independiente, lo induzcan a manifestarlo en uno u otro sentido, y

IX. Revele, divulgue o utilice de manera indebida información relacionada con las manifestaciones de respaldo que la ciudadanía emita a favor de quienes pretendan registrarse como candidatos.

...

Esto es, la inconstitucionalidad de tales preceptos se afirma, porque según la apreciación de los partidos promoventes establecen las normas que:

- Permiten que los aspirantes a candidatos ciudadanos independientes realicen precampaña para conseguir apoyos ciudadanos, como si fueran precandidatos partidistas, cuando tienen naturaleza distinta, sin que exista alguna base para tal efecto en el artículo 116, fracción IV de la Constitución.
- Disponen que *solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquél que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas, después de un periodo eliminatorio previo de candidatos independientes*, lo que constituye un requisito desproporcionado y excesivo.

Por ello, los partidos accionantes sostienen que, para ser candidato independiente, basta con que se cumpla el requisito de contar con el respaldo o apoyo de un número de ciudadanos equivalente al 2% del padrón electoral.

Sin embargo, en concepto de los accionantes, deben quedar sin efectos las disposiciones, que establecen un procedimiento previo que les otorga derecho a buscar el apoyo de la

ciudadanía, y que sólo podrá registrarse un candidato, fórmula o planilla independiente para la elección correspondiente.

Además, afirman se trata de disposiciones desproporcionales y excesivas.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior la norma que establece el derecho de un ciudadano para buscar el respaldo de la ciudadanía, a efecto de ser registrado como candidato independiente es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no así la que establece que únicamente un ciudadano, fórmula o planilla, tendrá derecho a ser registrado candidato independiente en cada demarcación electoral.

Tesis de la opinión.

Lo anterior, porque este Tribunal considera que, si bien el artículo 35, fracción II de la Constitución reconoce el derecho humano a ser candidato independiente sin establecer alguna condición específica, con la autorización expresa al legislador respectivo para emitir la regulación correspondiente, y a la vez que el artículo 116, párrafo segundo, base IV, que regula los deberes de las legislaturas estatales en materia electoral, no prevé alguna condición concreta que deba observar el legislador local sobre el tema, de lo cual, en principio, se sigue una amplia libertad para los congresos locales a efecto de

regular el tema de las condiciones de participación de los ciudadanos en la renovación de los poderes públicos a través de candidaturas independientes, debe tenerse presente que una lectura sistemática de la Norma Fundamental conduce a la conclusión de que esa libertad debe ejercerse de manera que permita el real ejercicio del derecho humano a ser votado en la modalidad de candidato o candidata independiente, con respecto a los demás valores y derechos fundamentales, que deben ser respetados conforme a lo previsto por el artículo 1º de la propia Constitución.

Demostración.

Para demostrar lo anterior es conveniente tener presente, lo que establecen los preceptos constitucionales siguientes:

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

I...

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;

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

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.

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:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

..

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno;...

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

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

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;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no

SUP-OP-12/2012

podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

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 tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la

prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

...

Del análisis de tales preceptos se advierte, por una parte, que las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad para regular el tema de las candidaturas independientes, pero a la vez, en segundo lugar también se puede constatar que esa libertad no es absoluta dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva de ejercicio de dicho derecho, así como los valores, principios y derechos humanos también protegidos por la propia Constitución.

En efecto, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado mexicano es federal, compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

En ese sentido, el artículo 124 de la Constitución establece que las entidades federativas tienen libertad legislativa para regular aquellas situaciones que no están reservadas a la federación, siempre que con ello no se vulnere o se restrinja derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental.

SUP-OP-12/2012

En cuanto al tema del derecho a ser candidato independiente, no se advierte alguna condicionante para las legislaturas locales, porque el artículo 35 de la Constitución que reconoce dicho derecho fundamental no prevé alguna base específica.

Incluso, el propio precepto expresamente señala que la práctica de dicho derecho se ejerce en *los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación*, con lo cual, expresamente, se autoriza a las legislaturas para regular las condiciones para relativas a su ejercicio.

En tanto, el artículo 116, párrafo segundo fracción IV, que prevé los deberes y condiciones que deben cumplir las entidades federativas en materia electoral, tampoco establece alguna base o directriz específica en torno al tema.

Incluso, expresamente, actualmente mantiene la limitante de que los ciudadanos deben ser postulados por partidos políticos, aunque al respecto este Tribunal ha considerado que ello es insuficiente para negar el reconocimiento previsto en el mencionado artículo 35, fracción II, Constitucional¹.

¹ Véase la resolución SUP-OP-6/2012, emitida el cinco de octubre de dos mil doce, en la que en lo conducente se indica:

.... la última reforma constitucional que incluye las candidaturas independientes; de manera que si en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se incluyó dicha

Por ende, como ha considerado el Alto Tribunal, en principio, se advierte que las legislaturas de las entidades federativas, ciertamente, tienen una amplia libertad para emitir las normas en torno al ejercicio del derecho a ser votado como candidato ciudadano independiente.

De manera que los congresos estatales cuentan con la facultad soberana para establecer, entre las posibles variantes y opciones, las características que consideren más adecuadas para el registro y participación en el proceso electoral de los candidatos independientes, sin que estén vinculadas a seguir un modelo concreto.

figura y no se hizo mayor reforma, debe hacerse la interpretación de ambos preceptos, para darle funcionalidad al sistema y armonía, en los términos apuntados.

...

No constituye obstáculo a la anterior conclusión el contenido del inciso e) de la fracción IV, del artículo 116 de la propia Constitución Federal, que establece en forma expresa que las legislaciones locales en materia electoral deben garantizar el derecho exclusivo de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos.

Esto es así, porque no obstante que el inciso mencionado no se reformó en el decreto publicado el nueve de agosto del año en curso, es suficiente que en el artículo 35, fracción II, Constitucional, publicado en dicho decreto, se haya incluido a las candidaturas independientes como forma de acceder a los cargos de elección popular, sobre todo que en el artículo tercero transitorio del propio decreto se estableció que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Conforme a lo anterior es claro que, mediante el decreto señalado, en principio en materia federal se incluyó a las candidaturas independientes y éstas también deben ser reguladas por las legislaturas de las entidades de la república, lógico es que también lo relativo al financiamiento de las propias candidaturas independientes deba ser materia de adecuación en las constituciones y leyes locales.

En el entendido de que, como cualquier derecho, esa libertad de regulación de los congresos de las entidades federativas no es ilimitada y absoluta.

En ese sentido, el propio artículo 40 de la Constitución establece que los Estados están unidos en una federación *según los principios de esta ley fundamental*, por lo que las [constituciones] *particulares de los Estados... en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*.

De modo que, evidentemente, cuando los congresos estatales regulan un tema, aun en aquellos supuestos en los que, como en el caso de las candidaturas independientes, gozan de una amplia libertad para elegir los instrumentos o sistemas concretos para hacer efectivos los derechos fundamentales previstos en la Constitución, quedan sujetos a observar, las decisiones políticas fundamentales, valores, principios y derechos humanos reconocidos en la norma fundamental, como ideal político del Estado mexicano, del cual forman parte las entidades federativas.

Máxime que, conforme con el artículo 1º de la Constitución, en general, los órganos del Estado mexicanos están obligados a observar en sus determinaciones el principio *pro homine*, conforme el cual la interpretación y, por tanto, la

instrumentación de los derechos humanos, como es ahora el derecho a ser votado o de sufragio pasivo, en la modalidad de candidato independiente, debe garantizarse efectivamente.

De otra manera, podría llegarse al extremo de que, en ejercicio de su libertad de regulación, un congreso local emitiera una legislación totalmente contraria a los ideales políticos del Estado mexicano, por ejemplo, en demérito de la igualdad de género o discriminatoria en general.

Por tanto, conforme a lo expuesto, cuando los congresos estatales regulen, en ejercicio de su amplia libertad de definición, el tema de las candidaturas independientes están vinculadas a garantizar, además, del ejercicio pleno del derecho a ser votado candidato independiente y el respeto de otros principios, valores y derechos fundamentales también previstos constitucionalmente.

Opinión sobre el enjuiciamiento de las normas específicamente reclamadas. En atención al marco normativo expuesto, en el caso, conforme a lo expuesto, se estima lo siguiente.

Por un lado, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón a los accionantes, al sostener que es inconstitucional que los aspirantes a candidatos tengan la oportunidad de realizar actos

SUP-OP-12/2012

de promoción ante la ciudadanía para buscar el apoyo para ser registrado candidato.

Lo anterior, porque se advierte que se trata de una medida que tiende a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ser votado como candidato independiente.

La norma impugnada, en concepto de este Tribunal, se trata de una medida instrumental para otorgar a los candidatos la posibilidad de cumplir la condición de contar con 2% del padrón, que el legislador local estimó como una condición necesaria para alcanzar el registro como candidato independiente.

Ello, sin que obste lo expuesto por los partidos accionantes en el sentido de que la permisión para que los ciudadanos busquen los apoyos correspondientes afecta el principio de equidad en la contienda, pues, además, de que los candidatos que surgen de los partidos políticos, realizan actos de precampaña, previos a la campaña propiamente dicha, como se indicó, bajo el sistema elegido por el legislador local, sólo de esa manera los aspirantes a candidatos independientes pueden alcanzar el respaldo exigido por la norma, de manera que estimar lo contrario, equivaldría a obstaculizar materialmente la sola posibilidad de buscar alcanzar el registro como candidato ciudadano.

Por tanto, esta Sala Superior estima que la norma que establece el derecho de los aspirantes a candidatos independientes a buscar las manifestaciones de apoyo entre la ciudadanía es conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, en términos de las consideraciones siguientes, esta Sala Superior considera que resulta inconstitucional la norma que establece que únicamente un ciudadano, fórmula o planilla, por demarcación, según el caso, podrá ser registrado como candidato independiente.

Lo anterior, porque si bien, como se indicó, los congresos locales gozan de amplia libertad para regular el tema, ello no implica que tengan el derecho de establecer disposiciones que obstaculicen el derecho humano regulado, que es precisamente el de ser candidato independiente, ni el de abandonar los principios y postulados que la Constitución prevé para el Estado mexicano en general.

De esta manera, las concreciones normativa que lleven a cabo las legislaturas locales debe respetar la posibilidad de que los ciudadanos tengan la posibilidad efectiva de aspirar alcanzar su registro como candidato independiente, para ejercer el derecho a ser votado o de sufragio pasivo, es decir, la posibilidad de poder ser electo para ocupar un cargo de elección popular, que

fue incorporado en el citado precepto constitucional a fin de lograr la participación de los diferentes actores políticos en la vida democrática.

Así, en el caso, esta Sala Superior opina que la norma impugnada que limita la posibilidad de que únicamente un ciudadano, fórmula o planilla, según el caso, podrá ser registrado como candidato independiente es contraria a la Constitución, específicamente al artículo 35, fracción II, porque limita su ejercicio de manera desproporcional, sin que esto limite la posibilidad de que otra configuración que limite proporcionalmente la participación de los ciudadanos puede ser válida.

De manera que, se estima que les asiste razón a los actores cuando consideran que las normas impugnadas, al establecer que *solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas*, se apartan de lo dispuesto por la fracción II del artículo 35, de la Constitución General de la República.

Lo anterior, porque para sustentar esta opinión, esta Sala Superior advierte que la norma incumple con el *test de proporcionalidad*.

En efecto, para que la restricción al derecho de ser registrado como candidato de manera independiente a los partidos políticos, sea proporcional, debe perseguir un fin legítimo sustentado constitucionalmente, además de que tal restricción debe ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar tal fin.

En este sentido, para poder realizar el *test de proporcionalidad*, es necesario establecer que de acuerdo con el Dictamen de la Cámara de Senadores a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del nueve de agosto del dos mil doce, uno de los propósitos fundamentales de las diversas iniciativas, era la de abrir nuevos canales a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político. Se buscaba el abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que fuesen armónicos con la existencia de los partidos políticos.

De acuerdo con el mencionado Dictamen, existe la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes, al considerarse que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas en la ley de manera proporcional. Por ello, la norma secundaria debe establecer una serie de requisitos de naturaleza cualitativa y

cuantitativa, que deberán satisfacer los aspirantes a candidatos independientes. Entre los cuantitativos, se deberá comprobar de manera fehaciente, contar con el respaldo de un mínimo de ciudadanos inscritos en el correspondiente padrón electoral o lista nominal.

Esta Sala Superior ha sostenido que los derechos fundamentales de carácter político no son derechos absolutos o ilimitados². De manera que, el ejercicio de los derechos político electorales, pueden sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones, máxime si éstas tienen sustento en otros principios del Estado democrático de Derecho.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

² En ese sentido lo prevé la jurisprudencia 29/202, de rubro: **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA**, publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación, y no sean irracionales, injustificadas y desproporcionadas respecto al fin para el cual se establecen, o que se traduzcan en la privación del contenido esencial del derecho fundamental o de un principio constitucional.

En la misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución.

De manera que, la limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las condiciones siguientes:

SUP-OP-12/2012

- a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;
- b) La restricción debe ser necesaria, y
- c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado debe generar las condiciones y proveer los mecanismos óptimos para que los derechos políticos relativos a la participación política, ser elegido y acceder a las funciones públicas, puedan ser efectivamente ejercidos, con pleno respeto al principio de igualdad y no discriminación, para lo cual se requiere que el mismo Estado tome las medidas necesarias para garantizar el eficaz ejercicio de éstos derecho.

A partir de los señalados parámetros, se advierte que la porción normativa impugnada, no resulta idónea, proporcional, necesaria ni razonable.

Como se señaló la finalidad de la reforma a la fracción II del artículo 35 constitucional, es permitir la participación de la ciudadanía en las contiendas electorales, a través de vías distintas a los partidos políticos. Lo anterior, no sólo impacta al

derecho de ser votado, al permitir que los ciudadanos puedan solicitar su registro como candidatos de manera independiente a los partidos, sino también al derecho de votar, al permitir la existencia de opciones políticas diversas a los propios partidos políticos, de manera que los electores puedan escoger aquella que más les convenza.

Todo ello, con el objetivo que el sistema de candidaturas independientes permita que dichos candidatos puedan acceder a los órganos de representación popular en condiciones proporcionales a los candidatos postulados por los partidos políticos. Igualmente, es necesario dejar en claro, que de acuerdo con el Dictamen en comento, no se pretende afectar o sustituir el sistema de partidos políticos por el de candidatos independientes, sino que esta última figura complementa ese sistema de partidos, de manera que se cumplan ambos fines de facilitar y motivar la participación ciudadana, así como generar opciones políticas electorales alternativas a los propios partidos políticos.

En este orden, la restricción al derecho de solicitar el registro como candidato independiente se encuentra en el hecho de que sólo podrá participar en la jornada electoral aquel aspirante, fórmula o planilla, según la elección de que se trate, que hubiese obtenido el mayor número de apoyos, siempre que éstos sean equivalentes al menos al 2% del padrón electoral

SUP-OP-12/2012

correspondiente, lo cual limita la participación de los candidatos independientes a uno por cada tipo de elección.

Por tanto, contrario a la finalidad de la reforma constitucional de agosto del dos mil doce, el requerir que sólo podrá ser registrado como candidato independiente, aquel que hubiese obtenido el mayor número de apoyos, en lugar de favorecer la participación de la ciudadanía de manera independiente a los partidos políticos, como una opción de acceso al ejercicio del poder, beneficia al sistema de partidos, en la medida que únicamente un candidato independiente contendría en la elección correspondiente, en contra de los aspirantes de los partidos políticos.

Esto es, esa restricción no es idónea para el cumplimiento de los señalados fines constitucionales, pues si la reforma impugnada permite que todos aquellos aspirantes a candidatos independientes puedan registrarse, los somete a un procedimiento selectivo previo del que solo un aspirante, una fórmula o una planilla, según la elección de que se trate, pueda obtener el derecho a ser registrado como candidato independiente, que contendría con los candidatos de los partidos políticos o coaliciones. Lo anterior, limita tanto la participación de los candidatos independientes en la elección misma, como las opciones políticas que pudiesen tener los

electores en los comicios, cuando, como se dijo, la finalidad es en sentido opuesto.

Consecuentemente, la restricción en comento tampoco es necesaria en la medida que resulta una intervención innecesaria en el derecho fundamental en comento, porque no tiene eficacia en el sentido de lograr los fines constitucionales del derecho a ser registrado como candidato único, y no se limita a lo objetivamente necesario, al establecer un requisito adicional para obtener tal registro, consistente en obtener el mayor número de apoyos, que en lugar de garantizar y favorecer el ejercicio del derecho fundamental, lo restringe.

Tampoco sería proporcional, pues de la ponderación de las ventajas y desventajas de la porción normativa cuestionada, se comprueba que los perjuicios ocasionados son desproporcionados con el objetivo que se pretende, pues en realidad, no se está favoreciendo la posibilidad de que los candidatos independientes participen en la elección como una opción adicional a la de los partidos políticos, si no que sólo permite en su participación en una fase del proceso electoral, más no así en la fase más importante, como lo es la elección misma.

Conforme con lo razonado, esta Sala Superior opina que la concreción normativa elegida por el legislador local es contraria

en la Constitución federal, al ser una restricción desproporcionada e innecesaria a un derecho fundamental.

Sin que ello prejuzgue sobre otro límite que pudiera haberse elegido a efecto de determinar un máximo de posibles candidatos en una contienda política.

C. Análisis del segundo concepto de invalidez del Partido Acción Nacional.

El Partido Acción Nacional plantea de manera particular la inconstitucionalidad del artículo 49, fracción III, base 6, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, que es del tenor siguiente:

Artículo 49,

...

III.

...

6.

...

...

Los partidos políticos y candidatos independientes observarán las disposiciones que se establezcan para las precampañas y campañas electorales; en todo caso la duración de las campañas no podrán exceder de noventa días para la elección de Gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados a la Legislatura y miembros de los Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas.

Al respecto, es pertinente precisar que la porción normativa materia de impugnación constituye la primera parte del párrafo citado en el cual se prevé específicamente que ***“Los partidos políticos y candidatos independientes observarán las disposiciones que se establezcan para las precampañas y campañas electorales”***

De conformidad con el texto del precepto impugnado, el partido político actor sostiene que es contrario a los artículos 41 fracción IV y 116 fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al determinar que los candidatos independientes deben observar las disposiciones que se establezcan para las precampañas y campañas electorales, dicha porción normativa implica que la legislatura estatal establecerá reglas de participación de los candidatos independientes en la etapa de precampaña.

Sobre el particular, aduce que los actos de precampaña son propios y exclusivos de los aspirantes de los partidos políticos en los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, incluso, el artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece la definición de las precampañas electorales, al prever que por precampaña electoral se entiende el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos

SUP-OP-12/2012

a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

De ahí que el legislador no debió considerar la posibilidad de establecer reglas de participación de los candidatos independientes durante las precampañas electorales.

Opinión. En opinión de esta Sala Superior, el artículo 49 de la constitución estatal, en la porción normativa materia de impugnación, **no es inconstitucional**.

El planteamiento de invalidez tiene como base una premisa equivocada, porque se hace derivar de una incorrecta interpretación de la norma y no de un aspecto propiamente de inconstitucionalidad.

El precepto legal bajo opinión establece que los partidos políticos y candidatos independientes observarán las disposiciones que se establezcan para las precampañas y campañas electorales.

El Partido Acción Nacional estima que tanto los partidos políticos y los candidatos independientes, por igual, deben observar las disposiciones que establezca el legislador ordinario respecto de las precampañas y campañas electorales y, como consecuencia de ello, dicho instituto político interpreta, por la

simple enunciación que se hace en primer término de los sujetos a quienes está dirigida la norma, que también a los candidatos independientes se les permite participar en las precampañas electorales.

En relación con lo anterior, esta Sala Superior considera que la porción normativa en cuestión debe ser leída en el contexto de un deber general establecido por el creador de la norma, que impone la observancia de las disposiciones legales que regulan las precampañas y campañas, pero ese mandato debe ser observado por los destinatarios de la norma según corresponda en cada caso.

La disposición bajo análisis, en los términos en que se encuentra su redacción normativa, permite advertir que los partidos políticos tienen el deber de acatar los preceptos legales que regulen las precampañas y campañas electorales, pues por regla general dichos entes políticos participan de ambas etapas del proceso electoral.

En cambio, tratándose de los candidatos independientes debe entenderse que el mandato impuesto por el legislador se circunscribe a la observancia de las disposiciones que se establezcan para las campañas electorales, pues dada la naturaleza de esa clase de candidaturas, es evidente que no participan en los procesos internos de los partidos políticos para

la elección de las respectivas candidaturas a cargos de elección popular.

Por ende, no es factible considerar que la norma cuestionada autorice a los candidatos independientes a realizar precampañas electorales.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior opina que el precepto impugnado no es inconstitucional, en función de que la interpretación que el Partido Acción Nacional asigna a la construcción gramatical de la norma se orienta en sentido contrario a la verdadera intención del legislador, dado que sólo impone un deber general de observancia de la ley a los distintos actores políticos que participan en las contiendas electorales, según corresponda en cada caso.

D. Análisis de los conceptos de invalidez cuarto y quinto de los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática.

Los partidos políticos promoventes sostienen que los artículos 41, 49, y 135, en los supuestos normativos que más adelante se precisan, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como los artículos 116, 272, 276 y 254, fracción III, de la Ley Electoral de dicho Estado, vulneran lo previsto en los artículos 1, 14, 16, 35, fracciones I, II y III, 39, 40, 41, primer párrafo y fracción III, apartado B, 116, fracciones II, párrafo tercero y IV, inciso a), b) y 133 de la

Constitución Federal en relación con los derechos políticos previstos en los artículos 23, párrafo 1, incisos b) y c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, incisos b) y c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las porciones normativas de las normas controvertidas de la constitución local son del siguiente tenor:

ARTÍCULO 41.-

...

II.- Poder ser votado para todo cargo 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

...

ARTÍCULO 49.

...

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que podrán participar los partidos políticos nacionales y estatales, por sí mismos o en coaliciones, así como candidatos independientes. La Ley reglamentará estas participaciones.

...

III...

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la equidad 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.

6.-

...

La Ley también establecerá las reglas y límites a que se sujetará el financiamiento de las actividades de los ciudadanos que obtengan su registro como candidatos independientes dentro de un proceso electoral, así como los procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos con los que cuenten, incluyendo aquellos que hubiesen utilizado para financiar las actividades tendentes a obtener dicho registro.

Los partidos políticos y candidatos independientes observarán las disposiciones que se establezcan para las precampañas y campañas electorales; en todo caso la duración de las campañas no podrán exceder de noventa días para la elección de Gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados a la Legislatura y miembros de los Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas.

...

VIII.- La propaganda impresa deberá ser reciclable y deberá elaborarse con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgos a la salud de las personas. Los partidos políticos y coaliciones, así como candidatos independientes, estarán obligados a retirar su propaganda y llevarla a un centro de reciclaje.

ARTÍCULO 135.-

IV.- La Ley establecerá los términos y requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que pretendan ser registrados como candidatos independientes a los Ayuntamientos.

Los accionantes aducen, que si bien dichas disposiciones remiten a la ley de materia para regular la participación de los candidatos independientes, lo cierto es que la introducción de tales preceptos normativos, dejan intacta la conformación de los cabildos regulado en la propia Constitución local (en los artículos 133 al 135), en donde se establece un sistema en el cual los ayuntamientos se integran por regidores electos por los principio de mayoría relativa y **representación proporcional**, de manera que dichos preceptos, hacen nugatorios los derechos que pretenden instrumentar, porque en la conformación de los ayuntamientos no se contempla la posibilidad de que formen parte de ellos, los presidentes, síndicos o regidores emanados de candidaturas independientes por el sistema de representación proporcional.

En este sentido, los accionantes consideran que el artículo 49, fracción III, párrafo cuarto, de la Constitución de Quintana Roo es inconstitucional, porque niega a los ciudadanos el derecho a solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional, vulnerando el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1º de la constitución mexicana y 24 de la Convención Americana sobre Derechos

SUP-OP-12/2012

Humanos, al establecer dos categorías de ciudadanos, por una parte, los que pueden competir por ambos principios, si son postulados por partidos políticos y por otro lado, los que solamente lo pueden hacer por el principio de mayoría relativa, si son candidatos independientes.

Además, consideran que dicho precepto, infringe el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, que establece el derecho que tienen todos los ciudadanos de "*poder ser votados para todos los cargos de elección popular y de solicitar su registro como candidatos independientes*", pues estiman que el artículo 49, fracción III, párrafo cuarto, referido restringe el derecho de los habitantes de dicho Estado, al sólo permitirles postularse como candidatos independientes por el principio de mayoría relativa, siendo que la constitución federal no hace distinción al respecto, por lo que debe permitirse que los candidatos independientes puedan registrarse por ambos principios.

En consecuencia, solicitan que se declare la invalidez de la porción normativa del artículo 49, fracción III, párrafo cuarto, que dispone "*únicamente por el principio de mayoría relativa*", y se ordene al congreso local que subsane la deficiente redacción y que se permita a los ciudadanos registrarse por ambos principios.

Por otra parte, los actores impugnan la **omisión** de la legislatura local de establecer en el artículo 135, fracción III, de la Constitución local, que los cargos de regidores electos según el principio de representación proporcional puedan asignarse a las planillas de candidatos independientes.

En efecto, en concepto de los actores, el Congreso del Estado, si bien adicionó una fracción IV, al artículo referido, preservó indebidamente en su fracción III, el derecho exclusivo de los partidos políticos a la asignación de los regidores electos por el principio de representación proporcional, excluyendo de la distribución a las planillas de candidatos independientes.

Por lo que estiman, que el contenido normativo de la fracción III, debe adecuarse a lo previsto en los artículos 35, fracción II de la constitución federal y tercero transitorio, del decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la constitución federal, en materia política, publicado en el diario oficial de la federación el 9 de agosto de 2012, a efecto de garantizar que los candidatos de planillas independientes que contiendan en la elección de los Ayuntamientos tengan acceso a dichos cargos de gobierno municipal, considerando no sólo los casos en los cuales triunfen en la elección respectiva, sino además, aquellos supuestos en los que los candidatos independientes no obtengan la mayoría de sufragios en el municipio en el que participen.

Por último, los actores estiman que dicha omisión vulnera el derecho de los ciudadanos que emitirán su voto por los candidatos independientes a estar representados, porque si no se toman en cuenta sus votos, es evidente que no participarán en la dirección de los asuntos públicos.

A su vez, las porciones normativas de la ley electoral local tildadas de inconstitucionales establecen:

Artículo 116. Los ciudadanos que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en el presente Título tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro de un proceso electoral local para ocupar los siguientes cargos de elección popular: I. Gobernador, **II. Miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa**, y III. Diputados de mayoría relativa.

Los candidatos independientes registrados en las modalidades a que se refiere este artículo, en ningún caso, serán asignados a ocupar los cargos de diputados o regidores por el principio de representación proporcional.

...

Artículo 254.-

...

III. Votación efectiva: la que resulte **de restar a la votación válida emitida**, los votos de los partidos políticos que no reúnan el porcentaje mínimo de votos, establecido por esta Ley para tener derecho a participar en la asignación de cargos de representación proporcional, **así como los votos depositados a favor de los candidatos independientes y candidatos no registrados.**

Artículo 272.- ...

I. a II. ...

...

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.

Artículo 276.-

I. a III. ...

...

...

La votación municipal emitida será la que se obtenga de sumar los votos de los partidos políticos o coaliciones que habiendo alcanzado el porcentaje indicado en la fracción III del artículo 167 de la Constitución Particular, tiene derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional.

La inconstitucionalidad alegada por los actores respecto al artículo 116, de la ley local citada, se sustenta en que **prohíbe** asignar a los candidatos independientes regidurías por el principio de representación proporcional, con lo cual se vulnera el derecho de tales candidatos a ser votados y a ocupar dichos cargos de elección popular en igualdad de condiciones, y de manera no discriminatoria, respecto de los ciudadanos postulados a los mismos cargos por los partidos políticos.

En concepto de los actores dicha situación provoca que los órganos de gobierno en los ayuntamientos carezcan de

legitimidad, porque evita que las candidaturas ciudadanas formen parte de las minorías de los cabildos, en caso de no ganar en las elecciones en que compiten.

A su vez, la inconstitucionalidad de los artículo 254, fracción III, y 272 de la ley electoral local, se sustenta en que elimina la votación emitida a favor de las candidaturas independientes, de la votación válida emitida, exactamente como los votos nulos y candidatos no registrados, lo cual en su concepto, **vulnera la voluntad de los electores** que se manifiestan a favor de los candidatos independientes, afectando el sistema representativo y la soberanía popular expresada a favor de los candidatos ciudadanos, condicionando la validez de dichos votos solamente para el caso de que éstos ganen.

Opinión. La mayoría de esta Sala Superior considera que las porciones normativas impugnadas de los preceptos que regulan el sistema de candidaturas independientes vulneran lo previsto en los artículos 1, 35, fracción II, 39 y 40 de la Constitución Federal, 23 de la Convención Americana Sobre derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez excluye indebidamente a los ciudadanos que decidan competir bajo el sistema de candidaturas independientes de la posibilidad de acceder a todos los cargos de elección popular e indebidamente invalida los votos de los ciudadanos que se manifiesten a favor de este tipo de

candidaturas, por lo que, se considera que la regulación atinente es deficiente, y se estima que debe asignarse a las candidaturas independientes regidurías por el principio de representación proporcional.

El artículo 1º de la Constitución Federal, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Asimismo, dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia** y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad

Además, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o cualquier otra** que

atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, el artículo 35, fracción II, del ordenamiento invocado, dispone que son derechos de los ciudadanos poder ser votado para **todos los cargos de elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley y que 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

A su vez, el artículo 39 de la Constitución general establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno y el artículo 40, prevé que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **representativa**, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades siguientes:

a) El de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Y establece que si bien la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades referidos, ellos solamente puede hacerse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Asimismo, el artículo 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que todos los ciudadanos gozaran sin restricciones indebidas, de lo siguientes derechos: **a)** Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **b)** Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; **c)** Tener acceso,

SUP-OP-12/2012

en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De las disposiciones antes descritas es posible desprender lo siguiente:

1. Todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, los cuales solamente pueden restringirse y suspenderse en los casos y las condiciones que la propia Constitución establezca.

2. Las normas relativas a los derechos humanos, entre las cuales se encuentran las referentes a los derechos políticos, se deben interpretar de la manera que favorezcan de la manera más amplia posible el ejercicio de tales derechos.

3. Está prohibida toda distinción injustificada que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de los ciudadanos.

4. Son derechos de los ciudadanos mexicanos poder ser votados para **todos los cargos de elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley, lo que implica que los ciudadanos pueden ser votados tanto para los cargos de elección popular electos por el principio de mayoría relativa como para los electos bajo el de representación proporcional, dado que la constitución no hace distinciones al respecto.

5. Los ciudadanos tienen el derecho de registrarse como candidatos ante la autoridad electoral de manera independiente, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que establezcan las legislaciones.

6. El derecho a ser votado puede reglamentarse **exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Esto último es importante destacarlo, porque ello implica que las legislaturas de los Estados si bien, pueden establecer, requisitos, condiciones y términos para el ejercicio de los derechos políticos, ello debe hacerse con base en las razones antes expuestas, lo que excluye la posibilidad de que el acceso a determinados cargos de elección popular derive del hecho de que determinados ciudadanos participen bajo el sistema de candidaturas de partidos y otros lo hagan por el de candidaturas independientes.

7. La soberanía nacional reside en el pueblo y que todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. En consecuencia, debe respetarse la voluntad de los electores, tanto de las mayorías, como de las minorías, y ello implica, tomar en cuenta el voto que se manifieste a favor de las

SUP-OP-12/2012

candidaturas de partidos como la de candidaturas independientes.

8. El Estado mexicano se constituyó en una república representativa, por lo que los ciudadanos pueden hacerse representar por otros a quienes se deposite su voluntad de gobernarlos, en la dirección de los asuntos públicos del país.

En relación a lo anterior, cabe precisar que en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal se establece la obligación para la legislaturas de los Estados de introducir en las leyes estatales el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos lo municipios.

Ahora bien, la finalidad del sistema de representación proporcional es que las organizaciones políticas de ciudadanos que alcancen cierto grado de representatividad ante la sociedad, a través del voto popular, aunque sean minoritarias, puedan ser escuchadas y participar en la vida política del país, de manera que exista pluralidad en la integración de los órganos de gobierno (ejecutivos y legislativos) permitiendo que formen parte de ellos los candidatos de los partidos minoritarios.

En tal virtud, con la implementación en la Constitución federal del sistema de candidaturas independientes, a partir de lo

previsto en el artículo 35, fracción II, referido, es evidente, que la ciudadanía podrá votar por éste tipo de candidaturas además, de las que presenten los partidos políticos.

De manera que ahora, pueden alcanzar cierto grado de representatividad no solamente los ciudadanos que estén organizados a través de partidos políticos sino también aquellos que estén fuera de dichas organizaciones y que compitan bajo candidaturas independientes por cargos de elección popular.

Por tanto, en concepto de la mayoría de esta Sala Superior, también las minorías de ciudadanos que decidan votar por candidatos independientes, deben estar reflejadas en la composición de los ayuntamientos siempre y cuando alcancen el umbral mínimo y las barreras legales que al efecto establezcan las leyes, pues su exclusión, tendría como consecuencia, que el voto de los ciudadanos emitidos hacía los candidatos de partidos, tenga más valor o peso, en comparación con el de aquellos que sufraguen a favor de los candidatos independientes, pues mientras los primeros podrán ver reflejada su voluntad en la integración de los órganos de gobierno, aún cuando las planillas de candidatos de partidos, por las que voten pierdan las elecciones en las que compiten, los segundos solamente podrán participar indirectamente en la dirección de los asuntos públicos si la planilla de candidatos independientes resultan ganadoras.

En consecuencia, en opinión de la mayoría de esta Sala Superior considera que existe una regulación deficiente en la Constitución local respecto de la figura de candidaturas independientes para que éstas puedan acceder a los cargos de representación proporcional en los ayuntamientos del Estado, y para su adecuada implementación de la misma en el próximo proceso electoral local.

En este sentido, se estima que es inconstitucional la porción normativa prevista en el artículo 49, fracción III, párrafo cuarto de la Constitución de Quintana Roo consistente en que los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular *únicamente por el principio de mayoría relativa*.

Lo anterior porque dicha limitación restringe indebidamente el derecho de los ciudadanos del Estado de Quintana Roo de poder ser electos para todos los cargos de elección popular, puesto que solamente les permite contender para los cargos de mayoría relativa, excluyéndolos de los de representación proporcional, infringiendo lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, que otorga el derecho a todos los ciudadanos mexicanos para contender para todos los cargos de elección popular sin distinción alguna.

Además, dicha restricción hace nugatorio el derecho que tienen los ciudadanos de Quintana Roo para solicitar su registro como candidatos independientes ante la autoridades electorales locales, siempre y cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, los cuales no pueden ser de tal magnitud que impida a los ciudadanos ejercerlos, como en el caso que nos ocupa, en donde la prohibición es absoluta para los candidatos independientes que aspiren participar por el sistema de representación proporcional en la elección de ayuntamientos.

Además, la disposición constitucional local citada, infringe los derechos previstos en los artículos 1º de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana que interpretados armónicamente garantizan el derecho de todos los ciudadanos de poder ser votados y ocupar los cargos de elección popular en igualdad de condiciones, puesto que dicha limitante, al prohibir que se asignen a los candidatos independientes regidurías por el principio de representación proporcional, provoca un trato discriminatorio con respecto a los candidatos de partidos postulados para los mismos cargos, pues éstos últimos pueden acceder por ambos principios, mientras que los primeros solamente a través del de mayoría relativa.

De manera que, en opinión de la mayoría de esta Sala Superior anulando dicha porción normativa de la Constitución local, se

SUP-OP-12/2012

maximizaría el derecho de los ciudadanos de Quintana Roo de poder ser votados, porque los ciudadanos que contiendan en los procesos electorales por el sistema de candidaturas de partidos como los que lo hagan bajo el sistema de candidaturas independientes tendrían los mismos derechos, dado que podrían contender por ambos principios, fomentándose con ello la participación de los ciudadanos.

Ello además, respetaría la voluntad de los electores cuando sea manifestada a favor de los candidatos independientes, voluntad que en el actual sistema se vulnera, porque sólo se toma en cuenta, sí los candidatos independientes ganan.

En consecuencia, la mayoría de esta Sala Superior considera que está deficientemente regulado lo relativo a la asignación de los cargos de regidores electos según el principio de representación proporcional previsto en el artículo 135, fracción III, de la Constitución local, porque en el sistema vigente, sólo pueden asignarse a los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el tres por ciento del total de votos válidos emitidos en los Municipios donde hubieren participado, y excluye la posibilidad de que los candidatos que formen parte de las planillas de independientes accedan a los cargos que se eligen por este principio, vulnerando el derecho de los ciudadanos de Quintana Roo de poder ser votados para todos los cargos de elección popular, como se ha venido insistiendo.

Además, la falta de regulación hace nugatorio el principio de soberanía popular previsto en los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal porque, como ya se dijo, no toma en cuenta la voluntad popular expresada por los ciudadanos a favor de las candidaturas independientes, lo que traerá como consecuencia que representatividad en los ayuntamientos se artificiosa, pues solamente se considera para acceder a ella, a los partidos que obtienen votaciones minoritarias e ignora las manifestaciones de la ciudadanía expresadas a favor de las candidaturas independientes, al excluirlas de dicha representación si no ganan, y en consecuencia, de la dirección de los asuntos públicos.

De manera que, en concepto de la mayoría de esta Sala Superior la legislación local debe prever lo necesario para que las planillas independientes que contiendan en la elección de los Ayuntamientos tengan acceso a los cargos de gobierno municipal bajo el principio de representación proporcional, de manera que se posibilite el acceso a dichos puestos no solamente cuando triunfen las planillas, sino también en los supuestos en los que los candidatos independientes no obtengan la mayoría de sufragios en el municipio en el que participen.

SUP-OP-12/2012

En consecuencia, se estima inconstitucional la porción normativa “de mayoría relativa”, prevista en el artículo 116, última parte de la fracción II, de la ley electoral local, porque restringe indebidamente el derecho de los candidatos independientes para poder registrarse para ocupar el cargo de ediles bajo el principio de representación proporcional, por lo que se considera conveniente que se suprima para darle funcionalidad al sistema, y quedar de la siguiente manera:

Artículo 116. los ciudadanos que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en el presente Título tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro de un proceso electoral local para ocupar los siguientes cargos de elección popular: II Miembros de los Ayuntamientos.

En tal virtud, también se estima necesario suprimir las palabras “o regidores” de la siguiente porción normativa establecida en el mismo artículo, consistente en:

Los candidatos independientes registrados en las modalidades a que se refiere este artículo, en ningún caso, serán asignados a ocupar los cargos de diputados o regidores por el principio de representación proporcional.

Lo anterior, a efecto de armonizar el sistema y potencializar el ejercicio del derecho a ser votado de los ciudadanos de Quintana Roo en las elecciones municipales

En consonancia con lo anterior, es evidente que tratándose de la elección de ayuntamientos, para obtener la votación efectiva, prevista en los artículos 254, fracción III y 272, y 276 de la ley electoral local, no deben excluirse los votos depositados a favor de los candidatos independientes, pues estos votos reflejan la voluntad de parte del electorado, misma que debe irradiar en la integración de los órganos de representación política de los cabildos y no ser eliminada absolutamente, sino solamente cuando dicha voluntad no sea de entidad suficiente para alcanzar el porcentaje previsto en las leyes para obtener un cargo de elección popular bajo el principio de representación proporcional.

En efecto, la legislación local debe permitir la representatividad de la ciudadanía que deposite su voto a favor de los candidatos independientes siempre y cuando alcancen el mínimo previsto en la ley.

En suma, esta la mayoría de esta Sala Superior opina que la exclusión de los votos depositados por los candidatos independientes, tal como lo prevén los artículos 254, fracción III, 272 y 276, de la ley electoral local, **vulnera la voluntad de los electores** afectando el sistema representativo y la soberanía popular expresada a favor de los candidatos independientes, ya que condiciona la validez de dichos votos solamente para el

caso de que éstos ganen, por lo que ello infringe los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal.

Cuarto. Dada su vinculación, se opinará de manera conjunta los siguientes conceptos de violación.

En la última parte del tercer concepto de invalidez de sus respectivas demandas, los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática sostienen la inconstitucionalidad de los siguientes artículos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

ARTÍCULO 49.

...

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que podrán participar los partidos políticos nacionales y estatales, por sí mismos o en coaliciones, así como candidatos independientes. La Ley reglamentará estas participaciones.

...

6.-...

...

La Ley también establecerá las reglas y límites a que se sujetará el financiamiento de las actividades de los ciudadanos que obtengan su registro como candidatos independientes dentro de un proceso electoral, así como los procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos con los que cuenten incluyendo aquellos que

hubiesen utilizado para financiar las actividades tendentes a obtener dicho registro.

Artículo 118.- El financiamiento público o privado que manejen los candidatos independientes, será estrictamente obtenido y erogado dentro de los plazos previstos en este Título, según la modalidad de la elección de que se trate.

Artículo 128.- La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

...

Tales actos deberán estar financiados por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el párrafo tercero del artículo 271 de esta Ley.

Artículo 130.- Son derechos de los aspirantes registrados:
II. Obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos precisados en el artículo 128 de esta Ley;

Artículo 136.- Los aspirantes a candidatos independientes que tengan derecho a registrarse como tales, tendrán la obligación de presentar dentro de los dos días posteriores a la emisión de la declaratoria a que se refiere el artículo anterior, un informe detallado en el que acrediten el origen lícito de los recursos que hayan utilizado en la obtención del respaldo ciudadano, incluyendo la identificación y monto aportado por cada persona. Asimismo, dicho informe deberá dar cuenta del destino los recursos erogados para tales propósitos, conforme lo disponga el Reglamento que se emita para tal efecto.

Artículo 314.-...

Al término de su precampaña electoral presentará un informe general de los ingresos y gastos que haya efectuado,

SUP-OP-12/2012

conforme al reglamento referido en el artículo **313** de esta Ley.

El concepto de invalidez lo sustentan en que se omitió establecer un límite razonable y proporcional a las aportaciones privadas que pueden recibir los candidatos independientes para obtener su registro, a pesar de que la propia reforma establece la prevalencia del financiamiento público sobre el privado. A juicio de los accionantes, tal situación genera una ventaja indebida a los aspirantes a candidatos independientes durante el periodo de precampañas, frente a los partidos políticos que tienen un límite del 10% de financiamiento privado, por lo que se viola el principio de equidad, en términos de los incisos b) y h) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República.

Por otra parte, en el sexto concepto de invalidez de su respectiva demanda, los señalados partidos políticos plantean que el artículo 128, último párrafo, en relación con el 271 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, son violatorios de los artículos 1, 41, 116, fracción IV, incisos a), b) y g), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los preceptos controvertidos son del siguiente tenor, con la aclaración de que se destaca con negritas y subrayado, la porción normativa impugnada:

Artículo 128.- La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

- I. Para Gobernador, del 28 de marzo al 17 de abril del año de la elección;
- II. Para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa, del 4 al 18 de abril del año de la elección, y
- III. Para Diputados de mayoría relativa, del 14 al 25 de abril del año de la elección.

Durante estos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece esta Ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional.

Tales actos deberán estar financiados por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gasto al que se refiere el párrafo tercero del artículo 271 de esta Ley.

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;

SUP-OP-12/2012

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.

La inconstitucionalidad alegada por los actores se sustenta en lo siguiente:

En el primer precepto controvertido se establecen los plazos para la obtención del llamado “respaldo ciudadano” de acuerdo a la elección de que se trate, así como la realización de acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía en caso de candidaturas independientes.

En razón de lo anterior, en la porción normativa que se estima inconstitucional, el legislador pretende establecer los límites mediante los cuales los candidatos independientes realizarán las erogaciones relacionadas con tales acciones, remitiendo al párrafo tercero del artículo 271 de la propia ley.

Sin embargo, sostienen los actores que dicho párrafo no existe, por lo que se está en presencia de una imprecisión legal, por lo que consideran que el contenido del precepto señalado carece

de lógica en relación con lo que el legislador mandata en el último párrafo del citado artículo 128.

Agregan que además de que existe una remisión equívoca al párrafo tercero del artículo 271 de la Ley Electoral local, dicho precepto no contiene elementos que permita delimitar el tope de las erogaciones que deberán hacer los candidatos independientes para obtener el respaldo de la ciudadanía, pues de su simple lectura se observa que no existe relación alguna entre ambos preceptos.

Lo anterior, desde el punto de vista de los actores, viola los principios de legalidad y certeza, pues su observancia implica que el ordenamiento en cuestión debe garantizar la seguridad y claridad de los derechos y obligaciones del individuo en el propio sistema jurídico.

Por tal motivo, concluyen que el vacío legal que genera la falta de cuidado del legislador al momento de hacer la reforma en el ordenamiento provoca un error grave, que genera incertidumbre por lo que las porciones normativas impugnadas debe ser declaradas inconstitucionales.

Lo anterior es contrario a lo establecido en el inciso b), fracción IV del artículo 116 constitucional, el cual contempla el principio de certeza.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior las porciones normativas impugnadas de los preceptos transcritos violan el principio de certeza.

Por principio de cuentas, conviene precisar que la intención del actor es demostrar la inconstitucionalidad del artículo 49 de la Constitución Particular del Estado, y de los numerales 118, 128, párrafo tercero, 130, 136, 138 y 314 de la ley electoral local, al omitir establecer el límite a las aportaciones privadas que pueden recibir los aspirantes a candidatos independientes, así como del último párrafo del artículo 128 de La Ley Electoral de Quintana Roo, a partir de una incorrecta remisión a una fracción inexistente de otro precepto que no regula el tema del primero.

Al respecto, esta Sala Superior considera que tal planteamiento tiene relación con la aparente falta de técnica legislativa del Congreso del Estado de Quintana Roo, al omitir fijar el límite máximo de financiamiento privado, así como al momento de hacer la remisión a otro precepto, lo que en principio tendría relación con temas que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional, en lo particular, por lo que no se requeriría la opinión especializada de este órgano jurisdiccional, en razón de que no son temas exclusivos del Derecho Electoral.

No obstante ello, esta Sala Superior advierte que el planteamiento efectuado por el accionante aun cuando se relaciona con aspectos de técnica legislativa también contiene elementos netamente relacionados con el Derecho Electoral, tales como, la regulación en el Estado de Quintana Roo de las aportaciones privadas y topes de gastos de los candidatos independientes.

En este sentido, para esta Sala Superior la omisión y remisión incorrecta realizada por el último párrafo del artículo 128 de la Ley Electoral de Quintana Roo vulnera los principios de certeza y de legalidad aludidos por los accionantes.

En efecto, el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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. 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

SUP-OP-12/2012

certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

El análisis del texto constitucional transcrito, en su inciso b), permite desprender, para lo que al caso interesa, que la organización de las elecciones estatales se debe orientar por los *principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad*, por lo que las leyes que sobre la materia se emitan en los Estados deben garantizar tales postulados.

Entonces, acorde a lo establecido por el numeral transcrito, la organización de las elecciones se debe orientar, entre otros, por el principio de **certeza**, por lo que las leyes que sobre la materia se emitan en los Estados deben garantizar tal postulado.

El principio de certeza, tiene como finalidad que los individuos sujetos a un ordenamiento jurídico, estén en posibilidad de conocer de manera anticipada y clara, las normas que regulan su actuar, es decir, cuáles son las obligaciones y derechos que le corresponden, así como los presupuestos necesarios para su cumplimiento y ejercicio, respectivamente.

Ese principio, en materia electoral se debe concebir no sólo como el asegurar la continuidad republicana de la vida institucional, al hacer posible que mediante elecciones celebradas regularmente y con oportunidad se dé la renovación de los integrantes del Poder Legislativo y del titular del

Ejecutivo, sino también como la garantía de que todos aquellos que intervienen en la vida democrática del país, dentro de los cuales se ubican los candidatos independientes, tengan pleno y exacto conocimiento de las normas que regulan todo el procedimiento electoral.

Esto es, no sólo las disposiciones que regulan las actividades tendentes a la emisión del sufragio y renovación de los poderes en sentido estricto, sino también todas aquellas encaminadas a fiscalizar las actividades de los candidatos independientes en los procesos electorales.

Es decir, las disposiciones que regulan los topes máximos de las aportaciones privadas y de erogaciones de los candidatos independientes deben ser claras y no deben dejar dudas sobre las acciones que debe efectuar dichos sujetos a fin de ajustar su actuar al principio de legalidad, pues de lo contrario no estarían en aptitud de cumplir la normativa respectiva.

En ese orden de ideas, la omisión de establecer los montos máximos que pueden recibir los aspirantes a candidatos únicos durante el periodo de obtención del respaldo ciudadanos, los cuales únicamente pueden provenir de fuentes privadas, así como la existencia de una remisión incorrecta a un precepto que no guarda relación con el tema materia de la remisión, que produce la falta de conocimiento respecto del monto que

pueden recibir los aspirantes, provenientes de fuentes privadas, para financiar sus actos tendentes a la obtención de los apoyos de la ciudadanía, y sobre los topes de gastos de los candidatos independientes, contraviene el principio de certeza consagrado en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Carta Fundamental, habida cuenta que genera incertidumbre jurídica a los candidatos independientes.

Ilustra lo anterior la tesis 108 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 116, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Sección Jurisprudencia de Acciones de Inconstitucionalidad, que es del tenor siguiente:

MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.- Toda vez que de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el imperativo de que en las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garanticen en el ejercicio de la función electoral rijan los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, resulta evidente que dentro del referido principio de certeza se encuentra el relativo al desempeño de la función electoral a cargo de las autoridades correspondientes, principio que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

Quinto. En su séptimo concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo sostienen que los artículos 119, 143, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Quintana Roo, y 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de la entidad son violatorios de los artículos 1, 41, 116, fracción IV, incisos a), b), c) d) e i), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las porciones normativas de las normas controvertidas son del siguiente tenor:

Artículo 119.

Se pondrá a consideración del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral una propuesta de distribución, tomando en consideración el número de candidatos registrados para cada cargo de elección popular (...).

De aprobarse el registro de candidatos independientes, el Instituto dará aviso en un plazo no mayor a setenta y dos horas a la instancia respectiva del Instituto Federal Electoral para los efectos procedentes por cuanto su acceso a la radio y televisión.

Artículo 143.- Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

...

IV. Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos permitidos por el Capítulo Segundo del Título Segundo el Libro Tercero de esta Ley;

...

Artículo 51.-

...

SUP-OP-12/2012

IX.- Vigilar que los contenidos de la propaganda y de la difusión de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes en medios de comunicación, se encuentren apegados a los requisitos exigidos por la Ley Electoral;

...

La inconstitucionalidad alegada por los enjuiciantes se sustenta en lo siguiente:

Se invaden facultades del Instituto Federal Electoral establecidas expresamente en la Constitución Federal, sobre la administración de tiempos en materia de radio y televisión porque en el referido artículo 116 se establece la facultad del instituto local de remitir una **propuesta** de distribución de tiempos en materia de Radio y Televisión a la Comisión respectiva de la autoridad administrativa electoral federal.

Agregan que lo mismo ocurre en otra porción normativa del artículo 119 pues se pretende regular en materia de radio y televisión, sustituyendo el Congreso al Instituto Federal Electoral al establecer *que de aprobarse el registro de candidatos independientes, el Instituto dará aviso en un plazo no mayor de setenta y dos horas a la instancia respectiva del Instituto Federal Electoral para los efectos procedentes para su acceso a la radio y televisión.*

Lo propio señalan de los artículos 143 de la Ley Electoral local y 51, fracción IX de la Ley Orgánica, pues el primero prevé como prerrogativas y derechos de los candidatos independientes

registrados, los actos de campaña y propaganda electoral y el segundo precepto la facultad del Instituto local de vigilar su contenido, cuando todo es competencia del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, debe hacerse notar que los accionantes de manera general se refiere a los artículos citados para concluir que los mismos son inconstitucionales sobre la base de que su contenido invade la esfera de competencia del Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión, al ser por disposición constitucional el administrador único de los tiempos del Estado.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior las porciones normativas impugnadas de los preceptos transcritos no son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, a efecto de dilucidar la problemática planteada, es oportuno hacer referencia al marco constitucional atinente.

El acceso a radio y televisión, por los partidos políticos, se encuentra previsto en los artículos 41, Base III y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

Artículo 41.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo

SUP-OP-12/2012

asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley".

"Artículo 116.

...

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

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

....

Los preceptos transcritos, contemplan el desarrollo de un nuevo procedimiento para el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión con fines político-electorales, a nivel federal y para las entidades federativas.

Esta disposición constitucional que se relaciona con el acceso en materia de radio y televisión de los partidos políticos debe ser analizada conjuntamente con el artículo 35, fracción II, Constitucional, que actualmente prevé las candidaturas independientes, modificado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce, en los siguientes términos:

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

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

SUP-OP-12/2012

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”.

Es necesario precisar que la candidatura independiente representa un medio a través del cual se consagra el derecho político al voto pasivo, es decir, la posibilidad de poder ser electo para ocupar un cargo de elección popular, que fue incorporado en el citado precepto constitucional a fin de lograr la participación de los diferentes actores políticos en la vida democrática.

Acorde a ese sistema se garantiza el acceso permanente de los partidos políticos nacionales y candidaturas independientes a los medios de comunicación social, precisando que solo podrán tener acceso a ellos a través de los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral, y estableciendo con precisión los criterios para la distribución de los tiempos entre los diversos partidos en época de precampañas, campañas, y fuera de éstas.

Además, en las entidades federativas, para fines electorales, el Instituto Federal Electoral debe administrar los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, por lo que ese órgano está facultado para señalar los criterios a que deberá sujetarse el reparto de los tiempos oficiales para los

partidos políticos, incluyendo a los de registro local, así como a los candidatos independientes, conforme a lo desarrollado en el artículo 41, apartado A, de la Base III y en lo que determine la Ley.

Asimismo, regula que para los procesos electorales estatales cuyas jornadas comiciales no sean coincidentes con la federal, la distribución de los tiempos se hará de acuerdo a los criterios señalados en el Apartado A de dicha Base Constitucional, así como a lo que determine la legislación aplicable.

Así, al inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral asignará cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión en el horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas; durante las precampañas los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión, en cada estación de radio y canal de televisión, el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley.

El diseño constitucional sobre la materia señala también, que durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento de los cuarenta y ocho minutos diarios que como

tiempo total disponible les corresponde a cada uno de ellos; el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá tomando en cuenta el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior; a cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión, se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario correspondiente al treinta por ciento.

En ese tenor, para dilucidar el punto a debate en el presente asunto, es posible establecer que el acceso a la radio y televisión se sustenta en tres premisas fundamentales.

A saber:

- a) El Instituto Federal Electoral es la autoridad exclusivamente facultada, a nivel federal y estatal, para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos;
- b) El acceso a la radio y televisión, en los ámbitos espaciales referidos, se debe ajustar a lo establecido sobre el tema en la propia Constitución y a las leyes aplicables;
- c) A nivel estatal, las Constituciones y las leyes electorales deben garantizar, entre otras cosas, que los partidos

políticos y los candidatos independientes accedan a la radio y la televisión, en los términos previstos por la Constitución Federal.

Bajo ese presupuesto, el citado artículo 41 Constitucional, en su apartado B, contempla que la administración del tiempo del Estado en radio y televisión, para fines electorales, compete al Instituto Federal Electoral conforme a lo dispuesto en el propio apartado y a lo que determine la ley.

A fin de establecer en qué ley se habrá de regular la administración del tiempo en radio y televisión, es de suma importancia destacar que se trata de un ordenamiento que emana de la propia Constitución, es decir, leyes generales cuyo marco de obligatoriedad lo establece el artículo 133, de la Constitución Federal, que dispone:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que las leyes generales son las que emite el Congreso de la Unión y tienen su origen en la propia

Constitución, no en la voluntad de ese órgano, por tanto, obligan al legislador federal a su emisión, como se advierte de la tesis en Materia Constitucional P. VII/2007, publicada a fojas 5, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, que es del tenor siguiente:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.- La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Así, es factible afirmar que la ley encargada de regular la administración del tiempo del Estado en radio y televisión, con fines electorales, en términos del artículo 41, de la Carta Fundamental, es la emitida por el Congreso de la Unión en

materia electoral, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De ahí, es posible colegir que la normatividad sobre la distribución, administración y vigilancia de los tiempos en radio y televisión para los partidos políticos y coaliciones, debe preverse de manera exclusiva en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por tanto, el legislador estatal se encuentra facultado solamente para emitir disposiciones que garanticen el acceso de los partidos políticos a tiempo en radio y televisión, sin regular de modo alguno la asignación de tiempos en esos medios de comunicación social con fines electorales.

En esos términos se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 58/2008, 59/2008 y 60/2008, que en lo conducente establece:

...El influjo decisivo de la radio y la televisión en las contiendas electorales ha propiciado, en buena medida, las reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, con las cuales se ha previsto la rectoría del Estado sobre tales medios de comunicación cuando se destinen a fines políticos por parte de los partidos, **asignando la función reguladora en exclusiva, a nivel nacional, al Instituto Federal Electoral**, lo cual patentiza el carácter de prerrogativa —de

orden federal— del disfrute de tiempo en esos medios electrónicos, e **imposibilita aun más que en el orden local se destine su uso también con fines políticos, pues a la desnaturalización de la misma prerrogativa que se comenta, habría que sumar la ausencia de competencia constitucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar con objeto de asignar tiempo en la radio con fines políticos.**

De lo anterior, se puede interpretar válidamente que la administración de los tiempos de radio y televisión implica la determinación del monto total de tiempo que le corresponde al Estado para fines político-electorales, tiempo total que asigna directa y exclusivamente el Instituto Federal Electoral, tanto en elecciones federales como de las entidades federativas.

Consecuentemente, las legislaturas de las entidades federativas solamente pueden regular lo relacionado con la ejecución de dichos tiempos asignados por el Instituto Federal Electoral, pero de manera alguna pueden determinar su administración, entendida ésta como el suministro, la distribución o la determinación de los tiempos a favor del Estado, actividad propia de administración que como se ha señalado compete en exclusiva a dicho Instituto Federal Electoral.

Luego de reseñar el esquema constitucional en materia de radio y televisión, es útil traer a cuentas los artículos controvertidos.

A. Respecto del artículo 119 de la Ley Electoral Local, que prevé en su porción normativa impugnada que el Instituto Electoral local pondrá a consideración del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral **una propuesta** de distribución, tomando en consideración el número de candidatos registrados para cada cargo de elección popular.

Esta Sala Superior opina que el dispositivo impugnado no contraviene lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartados A y B, ni el 116, base IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en razón de que el artículo reclamado no regula ninguna cuestión relacionada con la administración de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, pues lo que refiere es solamente el contenido de las **propuestas** de tiempos en la materia que el Instituto Estatal Electoral deberá someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, debe destacarse que el dispositivo reclamado encuentra congruencia en lo que al efecto disponen los artículos 54, párrafo 1; 62, párrafo 2, y 65, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se constata en la siguiente transcripción:

SUP-OP-12/2012

Artículo 54

1. Las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas deberán solicitar al Instituto el tiempo de radio y televisión que requieran para el cumplimiento de sus fines. El Instituto resolverá lo conducente.

...

Artículo 62

...

2. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 anterior será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo a la pauta que apruebe, a propuesta de la autoridad electoral local competente, el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

...

Artículo 65

...

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe, a propuesta de la autoridad electoral local competente, el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

Como se ha podido advertir, las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas se encuentran constreñidas a someter a la consideración del Instituto Federal Electoral las propuestas de pautas para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos (y de las propias autoridades electorales) a efecto de que sea la autoridad federal la que determine lo conducente.

Por ello, toda vez que el dispositivo reclamado no regula cuestiones relacionadas con la administración de los tiempos

que corresponden al Estado en radio y televisión, y permite el cumplimiento de diversas obligaciones que le impone la legislación electoral federal, se estima que no vulnera precepto constitucional alguno.

Además, cabe destacar que con la regulación de las propuestas señaladas, apenas inicia un procedimiento complejo que culmina con la decisión del Instituto Federal Electoral sobre la materia, de manera que no se invaden las facultades de esta autoridad, porque a final de cuentas es la que decide sobre la administración de tiempos en radio y televisión, conforme a la Constitución Federal.

De ahí que se estima que la porción normativa en comento es constitucional.

B. Respecto del artículo 119 de la Ley Electoral Local, que prevé en su porción normativa impugnada que de aprobarse el registro de candidatos independientes, el Instituto dará aviso en un plazo no mayor a setenta y dos horas a la instancia respectiva del Instituto Federal Electoral para los efectos procedentes por cuanto su acceso a la radio y televisión.

Como se advierte, el precepto en cuestión sólo prevé un acto de notificación propiamente del instituto local al Instituto Federal Electoral, en caso de aprobarse el registro de candidaturas

independientes, y establece un plazo para ello, a fin de que Instituto Federal Electoral actúe en materia de acceso a la radio y televisión.

Pero con tal previsión en ningún momento se le conceden facultades a la autoridad administrativa electoral local para administrar tiempos en esa materia.

Dentro de ese panorama, es de considerarse que la disposición contenida en esa porción normativa no regula asignación de tiempos en radio y televisión, por lo que es posible considerar que no existe una contravención al Apartado B, de la Base III, del artículo 41 Constitucional.

C. Respecto del artículo 143, fracción IV, de la Ley Electoral local que establece como prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos permitidos por la propia ley.

Esta Sala Superior estima que dicho precepto no es inconstitucional porque lo relativo a si puede haber o no campaña en caso de las candidaturas independientes, queda a cargo del legislador ordinario, porque en la constitución local se hace una remisión a la ley, lo cual no es inconstitucional, pues se apega al principio comúnmente aceptado que es por regla

general, que los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones ordinarias y concretas, a la luz de los principios enunciados en el texto constitucional.

D. Respecto del artículo 51 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral Local que establece como facultad de dicho instituto vigilar que los contenidos de la propaganda y de la difusión de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes en medios de comunicación, se encuentren apegados a los requisitos exigidos por la Ley Electoral.

Este órgano jurisdiccional considera que el mismo no adolece de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo siguiente.

Por principio de cuentas, debe tenerse presente que, a través de dicho dispositivo, se faculta al Instituto Electoral local a vigilar que las transmisiones de los partidos políticos en radio y televisión se mantengan dentro de la legalidad.

Tal atribución, por sí misma, no trastoca el monopolio en la administración de tiempos en radio y televisión en favor del Instituto Federal Electoral pues, desde la óptica de este órgano jurisdiccional, la vigilancia que al respecto se haga por parte del citado organismo administrativo electoral no tiene relación con

la asignación de tiempos establecida por el citado artículo 41, Base III, apartado B, de la Constitución Federal.

En efecto, se trata de una facultad de vigilancia que el legislador local encomienda al órgano encargado de la función estatal de organizar las elecciones en el Estado de Quintana Roo, disposición que es congruente con la obligación de dicho ente de cuidar que se cumplan los principios rectores de la materia electoral.

Debe aclararse que la facultad de vigilar, si bien no hace alusión a acciones en concreto, implica en materia de radio y televisión, la obligación de la autoridad administrativa electoral local de dar parte al Instituto Federal Electoral sobre la posible comisión de una falta, pero de ninguna manera se puede entender que esa facultad otorgue por ejemplo, atribuciones para incoar procedimientos administrativos sancionadores, o emitir medidas cautelares, aspectos que, en tratándose de radio y televisión, aún dentro del ámbito estatal, le corresponden al Instituto Federal Electoral.

Por lo anterior, la facultad de vigilancia, en opinión de esta Sala, resulta acorde con lo dispuesto en la Constitución Federal.

De ahí que el precepto cuestionado no admita ser considerado inconstitucional.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, la Sala Superior **concluye**:

PRIMERO. En opinión de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los artículos 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, 32, 116, 118, del 121 al 138 –excepción hecha del 134, fracción II-, 140, 143, 160, 271, párrafo tercero 295, inciso e), 314, 319 de la Ley Electoral de aquella misma entidad, y 264, fracción VIII del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, no contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que es materia de impugnación, en términos de lo considerado en la presente opinión.

SEGUNDO. En opinión de esta Sala Superior el artículo 134, fracción II de la Ley Electoral local, en relación con el tema de que sólo puede tener derecho a registrarse como candidato independiente, aquel aspirante, fórmula o planilla, dependiendo de la elección de que se trate, que hubiese obtenido el mayor número de apoyos ciudadanos, contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con las consideraciones de la presente opinión.

TERCERO. En opinión de la mayoría de esta Sala Superior, los artículos 41, 49, y 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como los artículos 116, 272, 276 y 254, fracción III, de la Ley Electoral de dicho Estado, en los supuestos normativos relacionados a que en las elecciones de ayuntamientos, los candidatos independientes no participan por el principio de representación proporcional contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo razonado en las consideraciones de la presente opinión.

CUARTO. Esta Sala Superior estima que existe una regulación deficiente respecto de lo relativo a los límites a las aportaciones privadas que pueden recibir los precandidatos durante la fase de obtención de apoyo la ciudadanía, así como al tope de gastos que dichos precandidatos pueden efectuar, en términos de lo razonado en las consideraciones de la presente opinión

QUINTO. Esta Sala Superior no emite opinión en relación con las violaciones al procedimiento legislativo, en términos de lo razonado en las consideraciones atinentes de la presente opinión.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y del Magistrado Constancio Carrasco

Daza, ante el Secretario General de Acuerdos que da fe.
México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil trece.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO