

**ALCANCE DE LA OPINIÓN
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.**

EN ALCANCE DE LA OPINIÓN QUE EMITIÓ LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL TRES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO, 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 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, el tres de enero del presente año **emitió opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, **con base en los planteamientos del**

partido político promovente expuestos en la demanda inicial y conforme a las constancias remitidas por el Ministro Instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para tal efecto, dentro de las que no se encontraba el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, que contuviera el Decreto 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.

Por oficio TEPJF-SGA-165/2013, de veinticuatro de enero del presente año, suscrito por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se hizo llegar a la ponencia del magistrado Pedro Esteban Penagos López el diverso oficio por el que el Director de Documentación de este Tribunal Electoral remitió un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, de siete de diciembre de dos mil doce, a fin de que se proponga la determinación que corresponda.

Al analizar el contenido del citado ejemplar se advierte que el contenido de algunos preceptos de la Ley Electoral local difiere respecto de invocado por la parte actora en las demandas respectivas, que motivaron la opinión al rubro citado, por lo que se estima necesario emitir en alcance opinión, con relación al sexto concepto de invalidez, que se encuentran en el caso de referencia, conforme a lo siguiente:

SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.

En el apartado Cuarto de la opinión respectiva se hizo el estudio conjunto de dos conceptos de invalidez, y en lo que interesa se dijo lo siguiente:

“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;*

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 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”.

Ahora bien, se reitera que la señalada opinión fue emitida, tomando como base lo expuesto por los partidos actores en las demandas, en virtud de que no se contaba con mayores elementos como lo es el ejemplar respectivo del Periódico Oficial del Estado.

Por ello, en relación con el sexto concepto de invalidez, se partió del contenido del artículo 128, último párrafo, de la ley electoral local, que se señaló en las demandas y que se transcribió en la opinión.

No obstante lo anterior, y como ahora sí se cuenta con el ejemplar correspondiente, que fue enviado por el Director de Documentación de este Tribunal Electoral, al cotejar los preceptos señalados se advierte que su contenido es diferente al que fue descrito en las demandas, por lo que se hace necesario emitir en alcance una opinión, conforme al texto real de los preceptos indicados.

Debe tomarse en cuenta que en el sexto concepto de invalidez de la 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.

El texto real de los preceptos controvertidos conforme a la publicación respectiva es el 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 gastos a que se refiere el artículo 304 de esta Ley”.

“Artículo 304. En ningún caso la duración de las precampañas excederá de las dos terceras partes de la campaña electoral para el cargo respectivo.

A más tardar en el mes de enero del año de la elección, el Consejo General del Instituto determinará los topes de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será el equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate”.

Alcance de la Opinión. Esta Sala Superior en alcance opina que las porciones normativas impugnadas de los preceptos transcritos no violan el principio de certeza.

Por principio de cuentas, conviene precisar que la intención de la parte actora es demostrar la inconstitucionalidad de tales preceptos 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 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 los topes de gastos de los candidatos independientes.

La simple lectura de los preceptos en cuestión evidencia que contra lo alegado, es correcta la remisión realizada por el último párrafo del artículo 128 de la Ley Electoral de Quintana Roo, porque el artículo 304 al que se hace la remisión tiene un contenido acorde con la norma remitente, particularmente respecto de los topes de gastos de los candidatos independientes.

En tal virtud, esta Sala Superior considera que el último párrafo del artículo 128 de la Ley Electoral de Quintana Roo no vulnera los principios de certeza y de legalidad aludidos por los accionantes y, por ende, es acorde con el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así porque el análisis del texto constitucional del citado precepto 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.

En el caso, en alcance se opina que, las citadas disposiciones que regulan las erogaciones de los candidatos independientes son claras y no dejan dudas sobre las acciones que debe efectuar dichos sujetos a fin de ajustar su actuar al principio de legalidad, pues el artículo 128, último párrafo, de la Ley Electoral local hace una remisión correcta al artículo 304 del propio ordenamiento, precepto que sí guarda relación con el tema materia de la remisión, ya que el primer precepto precisa que las erogaciones de los candidatos independientes estarán sujetas al tope de gastos a que se refiere el artículo 304 y este señala que **el tope será el equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores** al mes

de enero del año de la elección, según la elección de que se trate.

En tal virtud la remisión señalada no produce la falta de conocimiento sobre los topes de gastos de los candidatos independientes.

En ese orden de ideas, en alcance se opina que existe la remisión correcta a un precepto que guarda relación con el tema materia de la remisión por lo que se atiende al principio de certeza consagrado en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Carta Fundamental, habida cuenta que no genera incertidumbre jurídica a los candidatos independientes.

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

ÚNICO. En alcance a la opinión de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el artículo 128, último párrafo, en relación con el 304 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que es materia de impugnación, en términos de lo considerado en la presente.

La presente, en alcance a la opinión la emiten los magistrados integrantes de esta Sala Superior, en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a treinta de enero de dos mil trece.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUP-OP-12/2012

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO