

OPINIÓN DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

EXPEDIENTE: SUP-OP-32/2015

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: 129/2015 Y SUS ACUMULADAS 130/2015, 131/2015, 132/2015 y 133/2015

PROMOVENTE: PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO Y OTROS

DEMANDADOS: PODER LEGISLATIVO 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 129/2015 Y SUS ACUMULADAS 130/2015, 131/2015, 132/2015 y 133/2015, A SOLICITUD DEL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas

Los partidos políticos de la Revolución Democrática, Morena, Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza señalan como **autoridad emisora** de la norma general impugnada al Congreso del Estado de Quintana Roo y como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó**, al Gobernador de dicha entidad federativa.

Normas impugnadas

Las **normas generales** cuya validez se impugna son:

SUP-OP-32/2015

- Los artículos 15, 19, párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo, 20, 26, 28, párrafo segundo, 57, 64, fracciones IV y V, 73, 74, 80 quater, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, fracción V, 95 bis, 95 ter, 95 quater, 95 quintus, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 132, párrafo primero, fracción III, 134, fracción IV, 140, fracción IV, 149, 151, párrafo primero, 152, 157, 169, párrafo primero, 172, párrafo cuarto, 177, fracción IV, 178, párrafo cuarto, 181, 182, 183, 185, 186, 191, 193, 201, 272, penúltimo párrafo, 303 último párrafo, 321, 323, 324, 325, párrafo tercero, inciso b), 327 y 328 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicada en el Decreto número 344 de la Gaceta Oficial de dicha Entidad federativa, el once de noviembre de dos mil quince; y
- Los artículos 140, fracción IV, y 159, párrafo tercero de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicada en el Decreto número 350 de la Gaceta Oficial de dicha Entidad federativa, el diecisiete de noviembre de dos mil quince; y
- El artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Decreto número 344 de la Gaceta Oficial de la entidad federativa señalada, el once de noviembre de dos mil quince; y

Disposiciones constitucionales violadas

El partido actor estima que, entre otros, se vulneran los artículos 1º, 4º, 14, 16, 34, 35, 36, 41, 73, 115, 116 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Temas planteados en la acción de inconstitucionalidad

En el caso, los conceptos de invalidez se formulan al tenor de los siguientes temas:

1. Primer concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática y de Morena y segundo del Partido Acción Nacional –excepciones a la suspensión de propaganda gubernamental–. Los partidos políticos sostienen que el **artículo 19, párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo**, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no es conforme con las bases de la Norma Fundamental Federal, establecidas en los artículos 41, fracción III, Apartado C, Segundo Párrafo; 116, fracción IV; y, 134, párrafo octavo, al establecer supuestos y condiciones diversas a las previstas en dichas bases constitucionales.

En primer lugar, refieren que el artículo cuestionado incorpora un texto en el que establece que se suspenderán en medios de comunicación social la difusión de toda la propaganda gubernamental “así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Electoral de Quintana Roo”, como excepción no prevista en los artículos 41, 116 y 134, de la Constitución Federal.

Asimismo, señalan que las normas cuya invalidez se solicita establecen supuestos y condiciones diversas en la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental (nuevas excepciones), pues se agrega que las fachadas de los bienes muebles o inmuebles, gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos no serán consideradas como propaganda gubernamental, ni tampoco la información que se difunda, respecto de actividades propias de la función gubernamental.

Por lo tanto, consideran que el Congreso del Estado de Quintana Roo invade competencias y atribuciones de índole distintas a las que constitucional y legalmente le competen.

Al efecto, las porciones normativas impugnadas, son del tenor siguiente:

“Artículo 19. ...

...

...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, **así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo; debiendo entenderse que la realización de obras y ejecución de programas continuarán realizándose.**

No se considerará como propaganda personalizada, la información que difundan los medios de comunicación social, respecto de las actividades propias de las funciones gubernamentales.

Las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten por motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental.

El servidor público que incurra en la prohibición prevista en este artículo, será sujeto de responsabilidad administrativa en términos de la ley correspondiente.

El Instituto será el encargado de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con las disposiciones anteriores.

OPINIÓN: Esta Sala Superior opina que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque establecen excepciones diversas a las previstas en la misma, por lo siguiente:

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal establece que 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, y **que 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.**

Por su parte, el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que cualquiera que sea la modalidad de comunicación que se utilice, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso, aquélla deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al efecto, las reglas descritas derivaron de la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete y, de

SUP-OP-32/2015

cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue la de regular la propaganda gubernamental en tiempos electorales, para generar condiciones de equidad y certeza en ese tipo de contiendas.

Así, se puede señalar que en los últimos años, las elecciones han alcanzado un alto porcentaje de equidad entre los contendientes, misma que se ha tratado de garantizar a través de la emisión de reglas para evitar la utilización de recursos públicos para favorecer a un partido político afín al gobierno en turno, desterrando con ello un vicio en el sistema político-electoral de nuestro país que beneficia a unos en detrimento de otros participantes.

En efecto, la reforma en comento incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en el periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, con el fin de expulsar las añejas prácticas que se servían de la publicidad como la propaganda prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Es importante establecer que dicha prohibición se estimó necesaria a efecto de no violar el principio de equidad en la contienda electoral, sea en forma directa o indirecta, mediata o inmediata, o en su caso, inducir el sentido del voto de los electores.

Asimismo, dicha prohibición tiene como finalidad, entre otras, evitar que las campañas institucionales que realizan los órganos de los tres órdenes de gobierno, induzcan o generen confusión con las ideas, expresiones o diseños utilizados por

los institutos políticos que participan en la contienda electoral y que deben identificarse como tales, así como a quienes los promuevan.

Lo anterior permite, sin duda, que los poderes públicos no puedan llevar a cabo actividades de publicidad y de comunicación durante los días de campaña electoral hasta el día de la votación, contribuyendo de manera efectiva al respeto del principio de equidad en el proceso electoral, de igualdad entre los contendientes y la adecuada formación de la opinión pública, cuestiones que son básicas en unas elecciones que pretendan ser auténticamente democráticas.

Sobre todo, porque cualquier actividad que puedan realizar los poderes públicos en una campaña electoral, es susceptible de incidir en la conformación del voto ciudadano y existe un riesgo evidente de identificación entre el poder público que realiza la campaña institucional y el partido político al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo, esto es, que los partidos o candidatos se puedan autopromover con recursos públicos a través de este tipo de campañas institucionales.

Es por ello que al Constituyente Permanente le preocupó la difusión en ese periodo de propaganda que contuviera información propia de las autoridades, **a excepción de los servicios educativos, salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia, la cual por su naturaleza, es importante difundir y no suspender en beneficio de la población, pues es claro que, por ejemplo, las cuestiones relativas a la salud o a la protección civil no pueden suspenderse porque sería mayor el perjuicio que resentirá la comunidad; sin embargo, hay otro tipo de propaganda que sí es dable suspender porque su ausencia**

no implicaría mayor impacto en la sociedad; de ahí que el Constituyente Permanente fuera claro en fijar excepciones únicas a la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental y por ende, al calificarlas como únicas, resulta claro que las legislaturas de los Estados no pueden fijar excepciones adicionales.

Es decir, estimó como lesivo de la democracia: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.

De esa manera, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial al sistema democrático, a saber, la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición privilegiada con relación a quienes carecen de esa calidad.

Por otra parte, debe considerarse que si bien en los artículos 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 13, de la Convención Americana de los Derechos Humanos, se reconoce el derecho humano de libertad de expresión, éste no es un derecho ilimitado; por el contrario, éste se encuentra acotado en ciertos casos.

Uno de ellos se presenta precisamente en la materia electoral, pues impone, dada la naturaleza de la misma, obligaciones

respecto de los sujetos contemplados en las leyes electorales, dirigidas a restringir, en casos específicos señalados por las mismas, la expresión de las ideas.

Lo anterior, pues del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, se desprende la obligación para los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se les hayan asignado, sin influir en la competencia entre partidos políticos.

Ello hace patente, que el derecho de libertad de expresión encuentra una limitante en la arista que ciñe el artículo 134 constitucional, pues impone a los servidores públicos, la obligación de respetar en todo momento, los principios de imparcialidad y equidad dentro de la contienda electoral.

Por tanto, es obligación tanto para los ciudadanos como para los servidores públicos respetar el principio de equidad en la contienda electoral.

En el caso concreto, esta Sala Superior considera que las porciones normativas controvertidas consistentes en que:

1) Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo;

2) Que las fachadas de los bienes muebles o inmuebles, gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos no serán consideradas como propaganda gubernamental; y,

3) Ni tampoco la información que se difunda, respecto de actividades propias de la función gubernamental.

Constituyen una violación al principio de equidad en la contienda electoral, en relación con la obligación de los servidores públicos y de los ciudadanos para conducirse con imparcialidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos, previstas en el artículo 41 y 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que dichas porciones normativas establecen excepciones para la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental, consistentes en que el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Electoral de Quintana Roo pueden determinar alguna otra derivada de una estricta necesidad; que las fachadas de los bienes muebles o inmuebles, gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos no serán consideradas como propaganda gubernamental; ni tampoco la información que se difunda, respecto de actividades propias de la función gubernamental, mismas que carecen de sustento constitucional, puesto que el numeral 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal expresamente establece como únicas excepciones, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, sin que se deje abierta la posibilidad para que los Congresos de las entidades federativas puedan adicionar otras.

Por lo tanto, se desprende una prohibición directa para que las Legislaturas de los Estados puedan en ejercicio de su configuración legal, establecer mayores excepciones a las determinadas por el Poder Constituyente Permanente, de ahí que dichas porciones normativas resultan contrarias a los artículos 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Segundo concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática y décimo primero del Partido Acción Nacional –capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios en mesas directivas de casilla–. Los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional sostienen que el contenido de los artículos 20, 152, 181, 182, 183, 185, 186, 191 y 201, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no es conforme con las bases de la Norma Fundamental Federal, establecidas en los artículos 41, fracción V, Apartados B, incisos a), numerales 1 y 4 y C, segundo párrafo, inciso b); y, 116, fracción IV, al invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral, en relación con la facultad de legislar en materia de capacitación electoral, ubicación de las casillas y, designación de los funcionarios de sus mesas directivas para los procesos electorales federales y locales.

En el mismo sentido, aducen que los artículos 181, 183, 185 y 186, sujetan la determinación de la ubicación de las casillas a un convenio con el Instituto Nacional Electoral, excluyendo del mismo a la integración y ubicación de casillas especiales, que le adjudica de manera exclusiva al Consejo General del Instituto Electoral Local, para las elecciones locales ordinarias, concurrentes y extraordinarias, determinando que se integrarán

y ubicarán con base en los criterios y el número de boletas que determine el órgano público local electoral.

Al respecto, las porciones normativas impugnadas son del orden siguiente:

Artículo 20. ...

En cada una de las secciones electorales, distritos y municipios se instalarán órganos desconcentrados, que se denominarán mesas directivas de casilla, Consejos Distritales o Consejos Municipales según corresponda, **en los términos de la Ley Orgánica del Instituto, o bien, tratándose de elecciones concurrentes, las mesas directivas de casillas únicas serán instaladas conforme lo establezca el INE.**

Artículo 152. La etapa de la Jornada Electoral que no sea concurrente con la elección federal, se inicia a las 7:30 horas del primer domingo de junio del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye con la entrega de los paquetes electorales a los respectivos Consejos Municipales y a los Distritales, que correspondan.

La etapa de la Jornada Electoral que sea concurrente con la elección federal, iniciará a las 8:00 horas, de conformidad con lo establecido por el artículo 208, párrafo segundo de la Ley de Instituciones.

Artículo 181. Para la determinación de la ubicación de las casillas, el Instituto convendrá lo conducente con el INE, en términos de la legislación y demás ordenamientos aplicables.

Esta disposición no aplicará con relación a la integración y ubicación de casillas especiales que determine el Consejo General del Instituto para las elecciones locales ordinarias concurrentes y extraordinarias, las cuales se integrarán y ubicarán con base en los criterios que determine dicho órgano colegiado, quien además determinará el número de boletas a utilizarse en dichas casillas, todo esto con base en los convenios que celebre con el INE.

El Instituto deberá comunicar de inmediato, a los partidos políticos y coaliciones contendientes, las ubicaciones determinadas para las Casillas.

El Instituto dará amplia difusión a los listados definitivos sobre la ubicación de las casillas, debiendo prever además su publicación, dentro de los diez días anteriores y en la fecha de la elección, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y al menos, en tres de los periódicos de los de mayor circulación en la entidad.

En la elección local concurrente con la federal, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación, se realizará con base en las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 182. Las modificaciones a la ubicación de casillas por haber procedido la impugnación será comunicada a los partidos políticos contendientes, durante las veinticuatro horas siguientes, a través de los funcionarios electorales del Instituto y del Consejo Distrital o Municipal Electoral que corresponda.

Artículo 183. En el mes de marzo del año de la elección, el Consejo General previo estudio que realice la Junta General, aprobará la propuesta del número y tipo de casillas especiales que se instalarán en el proceso electoral respectivo.

Artículo 185. El procedimiento para determinar la ubicación de las casillas especiales será el siguiente:

I. Durante la primera quincena de abril del año de la elección, los presidentes de los Consejos Distritales, presentarán al Consejo Distrital una lista proponiendo los lugares en que habrán de ubicarse las casillas, tomando en consideración la propuesta del número y tipo de casillas que realice el Consejo General en términos del artículo 183 de esta Ley, y

II. ...

Los Consejos Distritales en sesión que celebren a más tardar en la primera semana de mayo del año de la elección, aprobarán la relación que contenga los lugares de ubicación de casillas.

Artículo 186. Los consejos distritales, publicarán en cada Municipio y Distrito, numeradas progresivamente, el número de casillas especiales que se instalarán, así como su ubicación y el nombre de sus funcionarios.

...

...

Los partidos políticos y los candidatos independientes dentro de los cinco días siguientes a la publicación referida, podrán presentar por escrito sus objeciones, debidamente fundadas y motivadas, ante el Consejo correspondiente. Las objeciones deberán referirse al lugar señalado para la ubicación de las casillas especiales o a los nombramientos de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

Artículo 191. Dentro de la etapa de preparación de las elecciones, el Instituto auxiliará en la responsabilidad de llevar a cabo la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casillas de conformidad con los programas aprobados por el INE y a la acreditación de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, en los términos que disponga la Ley y tratándose de elección concurrente con la elección federal, en los términos previstos en la Ley de Instituciones.

En aquellas elecciones que no sean concurrentes con la federal, a partir del registro de candidatos y hasta trece días previos a la jornada electoral, los Partidos Políticos o candidatos independientes podrán solicitar a los Consejos Distritales la acreditación de sus representantes ante las Mesas Directivas de Casilla; se podrá sustituir a los mismos hasta ocho días antes de la elección.

...

Artículo 201. Las disposiciones de este Título serán aplicables a las elecciones que no sean concurrentes con la federal, en todo aquello que no contravenga la Ley de Instituciones.

Tratándose de la elección concurrente con la federal, la instalación y apertura de casillas, el procedimiento de votación, el de escrutinio y cómputo, de clausura y remisión del expediente electoral, se procederá de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero del Libro Quinto de la Ley de Instituciones.

El Presidente y el Secretario de cada Mesa Directiva de Casilla cuidarán las condiciones materiales del local en que ésta haya de instalarse para facilitar la votación, garantizar la libertad y el secreto del voto. En el local de la casilla y en su exterior no deberá haber

propaganda de partido político, coalición o candidato alguno.

OPINIÓN: Esta Sala Superior opina que las disposiciones impugnadas, no son contrarias a la Constitución Federal.

En lo que interesa, el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé:

“Artículo 41.

...

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

...

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;

...

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

...”

Por otra parte, la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, estableció en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Norma Fundamental Federal, lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

...

A su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé:

“**Artículo 44.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

gg) Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución.”

Ahora bien, el artículo 8º transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce prevé:

“**Octavo.** Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.

En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.

La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la Base V, Apartado C del artículo 41 de esta Constitución.”

De igual forma, es preciso tener presente que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil catorce, aprobó el “**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE REASUMEN LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LA CAPACITACIÓN ELECTORAL, ASÍ COMO LA UBICACIÓN DE LAS CASILLAS Y LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES, DELEGADA A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES**”

INE/CG100/2014”, en virtud del cual reasumió las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegadas a los organismos públicos locales.

Así, el referido acuerdo podría generar la percepción de que las normas tildadas de inconstitucionalidad estarían regulando una situación jurídica inexistente, puesto que a partir del mencionado Acuerdo no habría Organismos Públicos Locales desempeñando funciones delegadas.

Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el punto 22 del citado Acuerdo, queda abierta la posibilidad de que en las elecciones que no fueran concurrentes con las federales, esa delegación de funciones aun subsista.

El punto 22 del Acuerdo INE/CG100/2014, es del tenor siguiente:

“**22.** Las consideraciones precedentes no son óbice para que el Consejo General determine en el Reglamento correspondiente, el alcance de las facultades de asunción y delegación en materia de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla en las elecciones no concurrentes”.

Lo señalado en el punto 22 del acuerdo se ve reforzado con el diverso punto 20 del propio acuerdo, que prescribe:

“Que al estar delegadas las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en Procesos Electorales Locales, procede reasumir dichas funciones, a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en particular el correspondiente a la certeza en los próximos procesos electorales”.

SUP-OP-32/2015

Es decir, la interpretación conjunta de los puntos 20 y 22 del Acuerdo en consulta permite arribar a la conclusión de que el Instituto Nacional Electoral reasumió las funciones atinentes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en procesos electorales locales, sólo respecto de elecciones concurrentes y de las inmediatas posteriores a la firma del Acuerdo, dejando para ser regulada mediante disposiciones reglamentarias, la asunción de dichas funciones cuando se trate de elecciones no concurrentes con las de orden federal, con lo cual, los artículos tildados de inconstitucionalidad rigen una situación jurídica que no se ha extinguido.

Acorde con lo anterior, se estima que las normas impugnadas no resultan inválidas, ya que tienen una función normativa transitoria que aún no se ha agotado con la entrada en vigor del acuerdo mencionado, ya que existe materia de regulación en relación con las funciones delegadas en procesos electorales no concurrentes, como ocurre en el caso.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior en las Opiniones, identificadas con las claves SUP-OP-5/2015 y SUP-OP-6/2015, respectivamente.

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas y 42/2015 y acumuladas –en que se emitieron las opiniones precisadas en el párrafo que antecede–, en relación con el tema materia de análisis, determinó que de conformidad con el artículo noveno transitorio, las funciones de capacitación electoral, integración y ubicación de las casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas quedan a cargo del Instituto Electoral Estatal, siempre y cuando no se

ejerzan por el Instituto Nacional Electoral; si este último determina reasumir tales funciones, el citado precepto transitorio dejará de tener vigencia, en atención al principio de jerarquía normativa.

3. Tercer concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática y quinto del Partido Acción Nacional y de Morena –Fiscalización–.

A) Invasión de competencias.

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que el contenido de los artículos 57, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 95 bis, 95 ter, 95 quater y 95 quintus de la Ley Electoral de Quintana Roo, no son conformes con las bases establecidas en los artículos 41, fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 5 y tercer y cuarto párrafos; C, segundo párrafo, inciso b); y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral, en relación con la facultad de legislar en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales.

Lo anterior, porque a decir del Partido de la Revolución Democrática las partes no reformadas de los artículos preexistentes anteriormente citados, así como los artículos 88 y 89, no fueron adecuados conforme a la distribución de competencias establecida entre el Instituto Nacional Electoral y los Órganos Públicos Locales Electorales, en la reforma a la Constitución Política Federal publicada el diez de febrero de dos mil catorce.

El contenido de los artículos controvertidos es:

Artículo 57. ...

Las agrupaciones políticas nacionales y estatales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en la Ley de Instituciones, la Ley de Partidos, esta Ley y los reglamentos correspondientes.

Artículo 85. El financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado y será destinado al sostenimiento de sus actividades permanentes u ordinarias, para la obtención del voto y para actividades específicas, se entregará a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña, legalmente registrados y se fijará en la siguiente forma y términos:

I. ...

A. La cantidad base para asignar el financiamiento público, será la que resulte de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad con corte al mes de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento de un salario mínimo general vigente en el Estado;

B. ...

II. El financiamiento público extraordinario para las actividades tendientes a la obtención del voto se otorgará al inicio de las campañas electorales y durante el año en que se elijan Gobernador y Diputados equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que les corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan Diputados o miembros de los Ayuntamientos equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Durante los procesos electorales cada uno de los partidos políticos recibirá adicionalmente, el monto equivalente al treinta por ciento de su distribución proporcional del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de la estructura electoral.

III. Los partidos políticos recibirán anualmente, en forma adicional, un monto total equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para sus actividades ordinarias como entidades de interés público, para la

educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, en los términos de la Ley de Instituciones.

El financiamiento público ordinario y para la obtención del voto, se otorgará a los partidos que hubiesen obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados inmediata anterior, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 86. Los partidos políticos que hayan obtenido su registro o acreditación ante el **Instituto** con fecha posterior a la última elección, recibirán financiamiento público, otorgándose a cada uno de ellos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, **el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por la fracción II del artículo 85 de esta Ley.**

Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público solo en la parte que se distribuya de forma igualitaria.

Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

Artículo 87. ...

I. ...

II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. **Las aportaciones de militantes no podrán exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral, y**

III. Los candidatos en su conjunto podrán aportar un quince por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve

a cabo la jornada electoral para el financiamiento de las campañas.

Artículo 88. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, de conformidad **con las normas reglamentarias que al efecto expidan las autoridades competentes.**

De **la totalidad** de aportaciones deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos, en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales.

...

Artículo 89. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para los efectos de esta Ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido registrará y reportará en sus informes respectivos el financiamiento obtenido por esta modalidad, de conformidad con lo dispuesto en **las legislaciones y reglamentos electorales que al efecto expidan las autoridades competentes.**

Artículo 90. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionales a las provenientes de las modalidades señaladas en el presente capítulo y se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto expida **la autoridad competente** y conforme a las reglas siguientes:

I. a la III. ...

Artículo 91. Los partidos políticos y coaliciones deberán constituir en los términos y con las

modalidades y necesidades que cada partido político y coaliciones determinen, un Órgano Responsable de la Percepción y Administración de los Recursos Generales y de Campaña, así como para la presentación de los informes conforme a los disposiciones establecidas en la Ley de Instituciones y en la Ley de Partidos.

El titular del Órgano Interno Responsable de la Percepción y Administración de los Recursos Generales y de Campaña de los partidos políticos y coaliciones, **juntamente con el presidente del partido político o los presidentes de los partidos políticos que integren coalición deberán ser registrados ante la autoridad competente y serán responsables solidarios del partido político o partidos políticos**, respecto al uso y destino del financiamiento público y de la presentación de los informes correspondientes. Su responsabilidad cesará hasta el total cumplimiento de esta obligación.

Artículo 94. Los partidos políticos o coaliciones deberán presentar ante la **autoridad competente**, los informes del origen y monto de los ingresos por financiamiento, así como su aplicación y empleo, bajo las siguientes reglas:

I. ...

A. Deberán ser presentados a más tardar **dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.**

B. a la C. ...

II. Los informes de **precampaña** y campaña, **conforme a las reglas establecidas en la Ley de Instituciones y en la Ley Partidos.**

III. ...

A. En un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir del 30 de marzo del año posterior al ejercicio que se reporta, la Dirección de Partidos Políticos del Instituto deberá culminar el análisis y estudio de los informes anuales, **para los informes de gastos de precampaña y campaña, en los plazos y términos establecidos en la Ley de Partidos.**

B. a la D. ...

E. A más tardar dentro de los sesenta días posteriores al vencimiento del **plazo señalado** en el inciso A de esta fracción, la Dirección de

Partidos Políticos deberá presentar un dictamen con base a los informes de auditoría elaborados respecto de la verificación de su informe anual o de los informes de campaña que los partidos políticos o coaliciones hayan presentado, el cual contendrá al menos, el resultado y conclusiones, los errores o irregularidades detectadas, las aclaraciones, rectificaciones y recomendaciones contables, así como las violaciones a la presente normatividad que se hubieren desprendido del mismo. El dictamen será presentado a la Junta General para su aprobación en el Consejo General.

F. ...

G. Si del dictamen se desprende que el partido político de que se trata, incurrió en irregularidades en el manejo del financiamiento para actividades permanentes u ordinarias, **la autoridad competente, previa información al presunto infractor y satisfecha su garantía de audiencia, aplicará las sanciones que en derecho correspondan.**

IV. Los partidos políticos o coaliciones, podrán impugnar el dictamen o resolución que en su caso se **emita por la autoridad competente**, en la forma y términos previstos en la ley de la materia. Para tal efecto, la autoridad competente deberá:

A. Remitir a **la autoridad jurisdiccional**, el dictamen de la Dirección de Partidos Políticos y el informe respectivo.

B. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición **del medio de impugnación**, o presentado éste, habiendo sido resuelto **por la autoridad jurisdiccional**, al Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dictamen y, en su caso, la resolución recaída, para su publicación.

V. El Instituto está obligado a coordinarse con el **INE** para la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, en su respectivo ámbito de competencia.

El Instituto, cuando en ejercicio de sus facultades requiera superar el secreto fiduciario o bancario, deberá solicitar el apoyo del INE, a través del órgano especializado de éste.

La reciprocidad y colaboración entre el Instituto y el **INE** tendrá como único límite la Ley.

Los compromisos específicos a cargo del Instituto, en la coordinación o **delegación** en materia de fiscalización, deberán plasmarse invariablemente por escrito, y serán aprobados por el Consejo General.

Artículo 95 Bis. El INE es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, función que podrá delegar al Instituto en términos de lo establecido en las Leyes Generales, **debiendo estar en ese caso, a las disposiciones que establece este capítulo**; sin perjuicio de que pueda delegar esta facultad en el Instituto, conforme a la normatividad de la materia.

Artículo 95 Ter. Los partidos políticos deberán presentar ante el INE, o ante el Instituto, en su caso, a través del representante financiero que acrediten ante ésta, **informes trimestrales, anuales**, de precampaña y campaña, respecto del origen y destino de todos los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Artículo 95 Quáter. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los **partidos políticos** se sujetará a las disposiciones que emita el INE.

Artículo 95 Quintus. El INE aprobará los lineamientos y disposiciones de carácter general y técnico a los que deberá ajustarse la presentación de los informes financieros a que se refiere el artículo anterior, así como aquellos que rijan su actuación y desempeño, y en caso de delegación, la del Instituto.

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera que son constitucionales, las disposiciones indicadas, por lo siguiente:

Mediante sentencia dictada en sesión del dos de octubre de dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 90/2014, determinó lo siguiente:

SUP-OP-32/2015

- El artículo 116, fracción IV, incisos h) y j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere competencia a las entidades federativas para la fijación de los límites de las erogaciones, entre otros casos en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como para fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, además de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.
- Asimismo, del artículo 41, fracción V, Apartado B, inciso a), de la Constitución Federal, se desprende que la organización de las elecciones es una función estatal que se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral, al que corresponde, entre otras tareas, la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, dentro de los procesos electorales federales y locales.
- Del precepto constitucional referido también se desprende que dicha función está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual para el cumplimiento de sus atribuciones, no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y cuenta con el apoyo de las autoridades federales y locales. Asimismo, puede delegar esta tarea, supuesto en el cual su órgano técnico será el conducto para superar cualquier limitación a los derechos antes mencionados.

SUP-OP-32/2015

- Consecuentemente, la disposición constitucional referida establece que la ley desarrollará las atribuciones con las que contará para llevarla a cabo; definirá los órganos técnicos que dependerán de él para realizar las revisiones atinentes, e instruir los procedimientos encaminados a aplicar las sanciones que correspondan.
- Vinculado con lo anterior, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia político electoral estableció que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos, para regular a los institutos políticos nacionales y locales, que tenía que contener, entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos.
- Dentro del sistema de fiscalización, la norma citada debía incluir disposiciones relacionadas con:
 1. Las facultades y procedimientos necesarios para que se lleve a cabo de manera expedita y oportuna durante la campaña electoral;
 2. Lineamientos homogéneos de contabilidad, que debe ser pública y de acceso por medios electrónicos;
 3. Mecanismos para notificar al órgano competente del Instituto Nacional Electoral, información sobre contratos celebrados durante la campaña y procesos electorales, y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados;
 4. Atribuciones para comprobar el contenido de avisos previos de contratación;

5. Lineamientos para asegurar la máxima publicidad de registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos para validarlas; y
 6. Facultad para que los partidos realicen pagos de publicidad exterior por conducto de la autoridad electoral, y sanciones.
- En concordancia con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral, tanto en los procesos electorales federales como locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos¹, y que podrá delegar esta tarea a los Organismos Públicos Locales².
 - Además, señala que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del Consejo General (por conducto de su Comisión de Fiscalización), el cual está facultado, entre otras cosas, para emitir los lineamientos específicos en la materia, y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual dichos entes deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás

¹ **Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos...

² **Artículo 32.**

...

2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:

...

g) Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;...

disposiciones que emita el Consejo General, amén de que tendrán que coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión fiscalizadora, que será el conducto mediante el cual podrán superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal³.

- En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos establece que es de orden público, observancia general, y su fin es regular las disposiciones

³ **Artículo 190.**

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

b) En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;

e) Designar a los Consejeros Electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;

f) Designar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización;

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

h) Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.

2. En el caso de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 195.

1. Los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

2. En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización.

3. En estos casos, de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

SUP-OP-32/2015

constitucionales aplicables a los institutos políticos nacionales o locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades, entre otras, en materia de fiscalización⁴.

- Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral⁵, y precisa que éste podrá, de manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales en las elecciones de las entidades federativas⁶.
- Finalmente, la normativa en cita dispone que para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el Organismo Público Local de que se trate cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, a saber:
 1. Una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el Consejo General; y

⁴ **Artículo 1.**

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

...

f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;

⁵ **Artículo 7**

1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:

...

d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y...

⁶ **Artículo 8.**

...

2. El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.

2. Que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización.⁷
- La legislación general en la materia faculta a las entidades federativas a contar con un órgano fiscalizador y regular los procedimientos respectivos, siempre que se cumplan los lineamientos señalados con antelación, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral decida delegarle las tareas de fiscalización propias de los comicios locales.
 - Incluso prevé que son algunas de las condiciones que debe tomar en consideración la autoridad electoral nacional para determinar si delega o no las funciones en cita.

Acorde con lo expuesto, con independencia de que el planteamiento formulado por el Partido de la Revolución Democrática, se relaciona con la competencia del legislador local para regular lo relativo a la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales, esto es, se vincula con aspectos del procedimiento legislativo, que no pueden ser analizados por esta Sala Superior, al no formar

⁷ **Artículo 8.**

...

4. Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:

- a) Cuento con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;
- b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;
- c) Cuento con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;
- d) Cuento con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
- e) Ejercer sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y
- f) El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.

5. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

SUP-OP-32/2015

parte de la competencia especializada que corresponde a este Tribunal Electoral, lo cierto es que el legislador local, en uso de la libertad de configuración, está en aptitud para legislar en relación con dicho tópico, a fin de que, en caso de que el órgano electoral nacional delegue su facultad fiscalizadora al órgano local, esté en aptitud legal de actuar con base en dicha normativa, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general y los lineamientos expedidos por la autoridad federal.

Ello es así, porque tal como se sostuvo en la SUP-OP-55/2014, así como en la SUP-OP-11/2015⁸, así como en las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 –en que se emitió la opinión precisada en primer término–, las entidades federativas sí se encuentran facultadas para contar con un órgano fiscalizador y establecer la normatividad relativa a los procedimientos de fiscalización, siempre que tanto la estructura orgánica y de operación, como la regulación de los mismos sean acordes a la legislación federal en materia de fiscalización y a las reglas que en esa materia establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Incluso, la previsión legal de la estructura orgánica y de operación de la autoridad que vaya a desempeñar la función de fiscalización en la entidad federativa, así como de los procedimientos en dicha materia, constituyen condicionantes para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral delegue a las entidades federativas la función de fiscalizar las cuestiones relativas a los procesos electorales locales, de ahí

⁸ Correspondiente al expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 56/2015.

que las disposiciones legales precisadas se estimen acordes al marco constitucional.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al emitir, los días veinticuatro de septiembre y dieciséis de octubre de dos mil quince, las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-20/2015, así como SUP-OP-27/2015, respectivamente.⁹

B) Prevalencia de financiamiento privado.

Por otra parte, tanto los partidos Acción Nacional como Morena refieren que los artículos 87, fracción II, 88, 89 y 90, en relación con los artículos 304, segundo párrafo, y 311, primer párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no son conformes al texto de la Norma Fundamental Federal, puesto que tales preceptos no garantizan la prevalencia del financiamiento público sobre el privado establecido como principio en los artículos 41 y 116, constitucionales, en la medida en que los límites previstos a las aportaciones de militantes y simpatizantes, aunado al autofinanciamiento y rendimientos financieros, podría ser superior al que se fija como financiamiento para el gasto autorizado en las campañas y precampañas, además de que existiría antinomia entre los artículos impugnables y el numeral 85, de la Ley Electoral local, en el que se establece la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Lo anterior, porque al determinar que el monto de aportaciones de militantes no podrá exceder en su conjunto del 40% (cuarenta por ciento) del monto total del financiamiento público ordinario para los partidos políticos y establecer que los candidatos en su conjunto podrán aportar hasta un 15% (quince

⁹ Relativa a las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas, así como 103/2015, respectivamente.

por ciento) del financiamiento público ordinario otorgados a los partidos políticos rebasa por mucho la disposición normativa que establece que los partidos políticos recibirán durante los procesos electorales en el caso de la elección de diputados o ayuntamientos el monto equivalente al 30% (treinta por ciento) de su distribución proporcional del financiamiento público ordinario. Esto es, dichas porciones normativas atentan contra el contenido del artículo 41, fracción II; de la Norma Fundamental Federal, pues este parte de la base de un tratamiento igualitario, de aquellos sujetos pasivos que se encuentran en circunstancias semejantes.

Asimismo, también se vulnera el artículo 56, numeral 2, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, pues se rebasan los montos de aportaciones anuales establecidos para militantes y candidatos.

OPINIÓN. Esta Sala Superior considera que las disposiciones legales controvertidas no resultan contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, las porciones normativas cuestionadas, son del tenor siguiente:

Artículo 87. ...

I. ...

II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. **Las aportaciones de militantes no podrán exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral, y**

...

Artículo 88. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, de conformidad **con las normas reglamentarias que al efecto expidan las autoridades competentes.**

De **la totalidad** de aportaciones deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos, en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales.

...

Artículo 89. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para los efectos de esta Ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido registrará y reportará en sus informes respectivos el financiamiento obtenido por esta modalidad, de conformidad con lo dispuesto en **las legislaciones y reglamentos electorales que al efecto expidan las autoridades competentes.**

Artículo 90. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionales a las provenientes de las modalidades señaladas en el presente capítulo y se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto expida **la autoridad competente** y conforme a las reglas siguientes:

I. a la III. ...

Ahora bien, se debe destacar que la acción de inconstitucionalidad es el instrumento jurídico para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control constitucional con la que cuentan las minorías para oponerse a las normas

SUP-OP-32/2015

generales aprobadas por las mayorías. Es un medio de control constitucional por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución Federal y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley o reglamento, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales, es decir, la supuesta contradicción que se somete al tamiz jurisdiccional, debe ser entre la norma general tildada de inconstitucionalidad y la Constitución Federal de forma directa.

En el tema que nos ocupa los partidos políticos accionantes plantean la no conformidad de los artículos 87, fracción II, 88, 89 y 90, de la Ley Electoral de Quintana Roo, con el texto de la Norma Fundamental Federal, puesto que tales preceptos no garantizan la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, establecido como principio en los artículos 41 y 116 constitucionales.

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón a los partidos políticos accionantes, porque si bien el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal establece las bases del financiamiento privado de los partidos políticos; lo cierto es que el artículo 116, párrafo segundo, base IV, constitucional, 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 esto, en principio, es dable afirmar que existe una amplia libertad para los congresos locales a efecto de regular el tema del financiamiento privado; así, 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 por parte de los partidos políticos de sus prerrogativas y de vigilancia y fiscalización de la autoridad administrativa electoral, siempre dentro del contexto del respeto a los demás valores y principios fundamentales de la materia electoral, conforme a lo previsto de la propia Constitución Federal.

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

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

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

[...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de

ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.”

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de

estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

[...]

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

[...]

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

[...]

[...]

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 militantes y simpatizantes;

[...]"

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

Asimismo, conviene traer a cuenta lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos, en lo relativo al tópico que se analiza:

“Artículo 56.

SUP-OP-32/2015

1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;

2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate.

b) Para el caso de aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.”

Del análisis de tales preceptos se advierte, por una parte, que las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad para regular el tema del financiamiento privado de los partidos políticos, 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 las prerrogativas y su vigilancia y fiscalización, así como los valores, principios electorales protegidos por la propia Constitución Federal.

Así, el artículo 124 de la Constitución Federal 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 vulneren o se restrinjan derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental y siempre con **las bases** que sientan las leyes marco.

En cuanto al tema del autofinanciamiento de los partidos políticos, no se advierte alguna condicionante para las

legislaturas locales, porque el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, no prevé alguna base específica.

Incluso, el propio precepto expresamente señala que deben fijarse criterios y límites que determine la legislación, con lo cual, expresamente, se autoriza a las legislaturas para regular las condiciones 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.

De manera que los Congresos estatales cuentan con la facultad soberana para establecer, entre las posibles variantes y opciones, las características y conceptualización que consideren más adecuadas para regular el autofinanciamiento, sin que estén vinculadas a seguir un modelo exacto concreto, como el establecido en indicado artículo 56, de la Ley General de Partidos Políticos, en el entendido de que, como cualquier derecho, esa libertad de regulación de los congresos de las entidades federativas no es ilimitada y absoluta, y en el caso debe considerar el marco o la base que establece la Ley General de Partidos Políticos en cuanto al tópico.

En ese sentido, el propio artículo 40, de la Constitución establece que los Estados están unidos en una Federación según los principios de esa ley fundamental, por lo que las Constituciones 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

SUP-OP-32/2015

en el caso, gozan de una amplia libertad para elegir los instrumentos, sistemas o conceptualización concretos para hacer efectivo el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos previstas en la Constitución, quedan sujetos a observar, las decisiones políticas fundamentales, valores, principios en materia electoral reconocidos en la norma fundamental, como ideal político del Estado mexicano, del cual forman parte las entidades federativas.

Ahora bien, respecto de que, en las porciones normativas controvertidas se establece que el monto de las aportaciones de los militantes no podrá exceder en su conjunto el 40% (cuarenta por ciento), del monto total del financiamiento público ordinario para los partidos políticos, debe señalarse que si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 116 constitucional el legislador local debe fijar los criterios para determinar los montos máximos de las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos, también lo es que no prevé porcentaje o cantidad alguna como tope máximo, ni tampoco prohíbe que las Legislaturas locales puedan otorgar el derecho a los partidos políticos de autofinanciar sus actividades.

Máxime que el artículo 56, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos prevé que el financiamiento que no provenga del erario público, entre sus modalidades establece las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, que realizan los militantes de los partidos políticos.

En consecuencia, la circunstancia de que se establezca que el monto de las aportaciones de los militantes no podrá exceder en su conjunto el 40% (cuarenta por ciento), del monto total del

financiamiento público ordinario para los partidos políticos, no transgrede el referido precepto de la Constitución Federal.

Lo anterior es así porque, por un lado, el Congreso Local goza de facultades para legislar dentro de su régimen interior en esa materia; y, por el otro, ninguna desventaja o desigualdad puede presentarse con motivo de dicha circunstancia entre los partidos políticos contendientes en la entidad, ya que la obtención de ingresos por concepto de autofinanciamiento no depende de su grado de representatividad o situación particular, sino de su capacidad para allegarse de ingresos propios derivados de sus actividades promocionales y el límite que la propia norma autoriza.

El anterior criterio se encuentra establecido en la Jurisprudencia de rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 47 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE ESTABLECE EL MONTO MÁXIMO PARA SU AUTOFINANCIAMIENTO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.¹⁰

En consecuencia, la Sala Superior opina que deben desestimarse los conceptos de invalidez hechos valer por los partidos políticos Acción Nacional y Morena y, por lo mismo, no puede invocarse antinomia alguna, puesto que la misma está referida a disposiciones del mismo ordenamiento legal y, no así respecto de algún precepto constitucional, lo que escapa del ámbito de opinión de este órgano jurisdiccional electoral federal.

¹⁰Novena Época, Registro: 189922, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Abril de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 51/2001, Página: 875.

4. Cuarto concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática y tercero de Morena –Derecho de acceso a la justicia- Los partidos políticos recurrentes sostienen que el contenido del **artículo 80 quarter** de la Ley Electoral de Quintana Roo vulnera la base VI, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que “Hasta en tanto no se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes no tendrán derecho de acudir ante el Tribunal”, toda vez que se violentan los principios de audiencia y legalidad al impedir el acceso de los militantes de un partido político a la justicia electoral, pues es evidente que los militantes de cualquier partido, deben tener acceso, como cualquier otro ciudadano a un tribunal.

Es decir, que el justiciable cuente con un órgano autónomo del estado que vigile el cumplimiento de la normatividad y, el referido precepto transgrede de forma pronunciada la esfera jurídica del ciudadano, quien ante un posible acto de un órgano intrapartidario, debe contar con la posibilidad de las garantías de audiencia y legalidad, de ahí que se vulnere el mandato constitucional contenido en la base VI del artículo 41 de la Norma Fundamental Federal.

Al respecto, la porción normativa impugnada es del orden siguiente:

“Artículo 80 Quáter. Los partidos políticos locales establecerán procedimientos de justicia intrapartidaria que incluirán mecanismos alternativos de solución de controversias.

...

...

Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. **Hasta en tanto no se agoten los**

medios partidistas de defensa, los militantes no tendrán derecho de acudir ante el Tribunal.”

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera que es inconstitucional la porción normativa, porque se afecta el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17, de la Constitución Federal, puesto que se establece una restricción injustificada para la militancia porque si bien debe agotarse el principio de definitividad, lo cierto es que en la práctica existen excepciones, tales como la figura del *per saltum* o las impugnaciones tratándose de omisiones y del derecho de petición, para efecto de acudir de manera directa ante el órgano jurisdiccional electoral federal, sin que ello por sí mismo constituya la regla general.

Esto es, se debe garantizar a los militantes el acceso a la justicia electoral local, sin sujetarse en modo alguno al hecho de que estos se encuentren constreñidos indefectiblemente a agotar las instancias intrapartidarias, como lo determinó el legislador quintanarroense.

La irregularidad de la norma impugnada deviene de lo siguiente:

El artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Por su parte, en el artículo 41, Base VI, de la Constitución Federal se establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones

SUP-OP-32/2015

electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale la Constitución y la ley.

Mientras que, en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Norma Fundamental Federal, se dispone que se establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

De lo anterior, resulta evidente que el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral en el orden local, garantiza, por sí mismo el derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, entre otros a los militantes de los partidos políticos.

En este sentido, la previsión bajo estudio es contraria a la Constitución Federal, al supeditar invariablemente el derecho de acceso a la justicia electoral local de los militantes al agotamiento de las instancias intrapartidarias, siendo esta una limitación injustificada que en modo alguno salvaguarda ese derecho.

En efecto, el derecho de acceso a la justicia implica también que los órganos internos de los partidos políticos puedan resolver los medios de impugnación intrapartidarios, pero sin afectar derechos de los militantes, motivo por el cual se debe garantizar que puedan acudir ante el órgano jurisdiccional local si es que se considera la conculcación de algún derecho político-electoral con motivo del proceder de las instancias partidarias.

En este orden de ideas, si en el Estado de Quintana Roo, se prevé una disposición como la cuestionada, es posible

considerar que se vulnera el artículo 17, párrafo segundo, así como los numerales 41, Base VI y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, en tanto que, como está previsto en la norma bajo estudio, hace nugatorio el derecho de acceso a la justicia de los militantes, pudiendo derivar en irregularidades irreparables con motivo del ejercicio de sus derechos político-electorales.

5. Quinto concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática, octavo del Partido Acción Nacional y séptimo y octavo de Morena –Coaliciones–. Los partidos de la Revolución Democrática y Morena sostienen que el contenido de los artículos 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 y 193 de la Ley Electoral de Quintana Roo invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al reglamentar la base constitucional establecida en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto de Reformas a la Constitución Federal, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, siendo que en cumplimiento a dicha disposición constitucional, tal previsión fue recogida en la Ley General de Partidos Políticos, en sus artículos 85, 87 al 92, de los que se colige que la regulación del sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, tanto para los procesos federales como locales, se regula por la base constitucional antes aludida, asimismo, en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que el legislador local del Estado de Quintana Roo invade las atribuciones del Congreso de la Unión.

Por su parte, el Partido Acción Nacional refiere que los artículos 103, 105, 106, 107 y 108, de la Ley Electoral de Quintana Roo, son inconstitucionales, porque respecto de las coaliciones les

SUP-OP-32/2015

imponen obligaciones sin considerar que existen diferentes tipos de estas, lo que pudiera implicar una carga para los partidos políticos que quieran coaligarse, aunado a que define erróneamente el término de coalición y establece una limitante para que los partidos políticos puedan participar coaligados en elecciones locales.

Por otra parte, el legislador local es omiso al no reformar el contenido del párrafo primero del artículo 105, de la Ley Electoral de Quintana Roo, toda vez que como se encuentra actualmente redactado, resulta inconstitucional, puesto que la reforma electoral federal estableció que la participación de los partidos políticos aunque pudiera realizarse mediante coaliciones, esto no implicaría la formación de una bolsa común, respecto a los votos, pues estos únicamente serían considerados de manera conjunta para el acceso a los escaños públicos y que los votos debieran ser emitidos de manera directa en favor de cada uno de los partidos.

Al efecto, las disposiciones controvertidas, son del tenor siguiente:

“Artículo 103. Para efectos de su intervención en los procesos electorales, los partidos políticos registrados ante el Instituto, podrán formar coaliciones siempre y cuando postulen a los mismos candidatos en las elecciones en las que participen, de conformidad con lo que disponga esta Ley.

Se entiende por coalición, la alianza o unión transitoria de dos o más partidos políticos para participar en la postulación de candidatos en común en una o más elecciones, registrada de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.

...

El Convenio de Coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos, el cual deberá

registrarse ante el Instituto y quedará sin efecto concluida la calificación de las elecciones para las que se hayan coaligado.”

“Artículo 104. Los partidos políticos podrán coaligarse para postular a los mismos candidatos en las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados por el principio de mayoría relativa y Miembros del Ayuntamiento.

Los partidos políticos podrán celebrar coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme a las siguientes reglas:

I. Coalición total es aquella en la que los partidos coaligados postulan en un mismo proceso electoral, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador.

Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo que antecede, y dentro de los plazos señalados en el artículo 107 de esta Ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Gobernador quedará automáticamente sin efectos.

II. Coalición parcial es aquella en la que los partidos coaligados postulan en el mismo proceso electoral, al menos el cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

III. Coalición flexible es aquella en la que los partidos coaligados postulan en el mismo proceso electoral, al menos un veinticinco por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.”

“Artículo 106. ...

I. a la X. ...

XI. La especificación del partido político al que pertenecen originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos.”

“Artículo 107. Los partidos políticos que pretendan formar una coalición, deberán manifestar por escrito al Consejero Presidente del Instituto, y durante sus ausencias, al Secretario General, su propósito de constituirlos a partir del inicio del proceso electoral y hasta el día 19 de febrero del año de la elección, debiendo acompañar en el mismo acto de solicitud, el calendario en el que se especifiquen las fechas para la celebración de sus Asambleas respectivas u órganos equivalentes.

...

Las asambleas referidas en el presente artículo, deberán realizarse entre el 21 de Febrero y el 5 de Marzo del año de la elección.

Dentro de los cinco días siguientes a los que se haya efectuado la última asamblea programada en el calendario, el Consejo General del Instituto, resolverá sobre la solicitud de coalición y notificará al representante de la misma, ordenando publicar la resolución en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, a más tardar el 12 de marzo del año de la elección.”

“Artículo 109. Las Coaliciones solo podrán ser totales, parciales y flexibles, sujetándose a lo siguiente:

I. ...

a. ...

b. Tendrá acceso a radio y televisión, en los términos de la Ley de Instituciones, en todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje, siendo aplicable, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución;

c. Por lo que se refiere al tope de gastos de campaña, en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado en las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

II. ...

...

...

Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político.

Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición con otro partido político en el mismo proceso electoral.”

“**Artículo 110.** Cada partido político coaligado, independientemente de la elección para la que se realice, conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casillas.

Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para los efectos establecidos en esta Ley.

Los votos en los que se hubiere marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como uno solo voto.

Cada partido político coaligado deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.”

“**Artículo 111. ...**

En su oportunidad, cada partido político integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.”

“**Artículo 193. ...**

I. a la II. ...

III. El color o combinación de colores y emblema que cada partido político registrado o candidato independiente en el orden que le corresponda de acuerdo a la antigüedad de su registro como partido;

IV. En el caso de coaliciones, los emblemas de los partidos políticos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición;

V. Nombre y apellidos del candidato o los candidatos respectivos, y en su caso, su alias o sobrenombre, cuando así lo solicite;

VI. a la VIII. ...

IX. Los colores que distingan las boletas para cada una de las elecciones;

X. Sello y firmas impresas del Consejero Presidente y del Secretario del Consejo General, y

XI. El logotipo de todos los partidos políticos que hayan registrado candidatos aun cuando éstos hayan renunciado, y que participen en cuando menos una elección durante el mismo proceso electoral.”

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera inconstitucionales tales preceptos, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, determinó que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos.

Al efecto, la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de diez de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como **Segundo Transitorio**, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, lo siguiente:

“**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

[...].”

“**Artículo Segundo Transitorio.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción

XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

[...]"

Así, el órgano revisor de la Constitución dispuso que el Congreso de la Unión debe regular, en la Ley General de Partidos Políticos, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos electorales federales y locales.

En concordancia con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, determinó que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre esa figura.

Consecuentemente, las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución Federal, ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la

citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por tanto, en atención al criterio emitido en las referidas acciones de inconstitucionalidad, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales para regular al respecto.

Lo anterior, no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal; por lo que, en cada caso concreto, se deberá definir qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos, siendo que, en el caso las disposiciones normativas cuestionadas, sí invaden el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, en tanto que regulan aspectos directamente relacionados con las coaliciones electorales.

6. Sexto concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática, y noveno del Partido Acción Nacional –comparecencia personal para manifestación de apoyo a candidatos independientes–. Los partidos políticos sostienen que el contenido del artículo 132, párrafo primero, fracción III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no guarda conformidad con la protección más amplia al derecho de ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II, con relación al artículo primero, ambos de la Norma Fundamental Federal, así como de

los principios de objetividad y certeza previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, pues resulta inconstitucional que se pidan requisitos de más a los ciudadanos que apoyan a un candidato independiente, para que presenten sus manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a gobernador en las sedes de los Consejos, de manera personal y directa, siendo una carga de más que resulta excesiva, desproporcionada y carente de racionalidad alguna y contraria a los principios de objetividad y certeza.

Al respecto, la disposición controvertida es del orden siguiente:

“Artículo 132. ...

I. ...

II. ...

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

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera inconstitucional la porción normativa, porque establece un requisito excesivo y desproporcional, consistente en que quien pretenda apoyar a un candidato independiente a Gobernador debe presentar su manifestación de respaldo de manera personal y directa en la sede de los Consejos.

En opinión de esta Sala Superior, el requisito de exigir la comparecencia personal de los ciudadanos que soporten el apoyo de un candidato independiente a un cargo de elección popular, es inconstitucional, porque constituye una carga excesiva que puede ser sustituida por mecanismos alternos menos gravosos para el aspirante al cargo de una candidatura común, como puede ser la sola exigencia del número de la credencial para votar o la clave de elector para demostrar que

SUP-OP-32/2015

el ciudadano que apoya la postulación de un candidato independiente tiene vigente sus derechos político electorales y se encuentra registrado en el listado nominal.

En efecto, el requisito consistente en exigir a los ciudadanos un respaldo social para obtener su registro como candidatos independientes tiene su razón de ser en acreditar que se cuenta con las condiciones mínimas que permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electoral.

Además, el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje de manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a Gobernador como expresión de la voluntad de apoyo al mismo, resulta idónea para garantizar que todos los contendientes de los procedimientos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público integrados por ciudadanos organizados.

Con ello se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral, y obtener el apoyo de la ciudadanía.

Ahora bien, en opinión de esta Sala Superior, contrariamente a lo regulado por el legislador quintanarroense, el requisito de comparecer personalmente a manifestar su respaldo ante las sedes de los Consejos que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo; sin duda alguna constituye una carga desproporcionada que afecta el núcleo esencial del derecho político a ser votado.

SUP-OP-32/2015

En efecto, el requisito en estudio no satisface el principio de necesidad, porque la medida adoptada por el legislador en comento no es la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles. Para arribar a esa conclusión, se tiene en cuenta que el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.

Asimismo, el padrón electoral se integra con la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años incorporados en el catálogo general de electores que incluye, entre otros datos: nombre completo y domicilio actual en el que se precisa entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y la sección electoral. Al momento de la incorporación al padrón electoral, se asigna una clave de elector; hecho lo cual, con base en los datos recabados se expiden las credenciales para votar. Una vez que los ciudadanos recogen la credencial se les inscribe en la lista nominal de electores.

En el caso del padrón electoral, si bien se trata de información confidencial que se encuentra asegurada y resguardada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, el instituto electoral local cuenta con las atribuciones necesarias para solicitar el cotejo de los datos de las personas que firmaron la relación de apoyo ciudadano con el listado nominal de electores, pues ello obedece al cumplimiento de una de sus funciones, es decir, la corroboración de la identificación de la comunidad que apoya una candidatura independiente, con el objeto de que se encuentre en posibilidades reales de pronunciarse respecto a la

SUP-OP-32/2015

procedencia del registro de la candidatura independiente solicitada.

Consecuentemente, es inobjetable la existencia de otro mecanismo menos lesivo, tendente a confirmar la identidad y los datos de las personas que suscriban las manifestaciones de respaldo al aspirante a candidato independiente a Gobernador, entre ellos el relativo a su domicilio, a efecto de que el Instituto Electoral local esté en condiciones de determinar la procedencia o no del registro de la candidatura independiente.

Aunado a lo anterior, tampoco se satisface el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que el requisito impuesto, si bien responde al fin que se pretende tutelar, lo cierto es que genera una afectación a los aspirantes a candidatos independientes, al establecerse una exigencia adicional, pues haría más gravoso el obtener el respaldo ciudadano, además de que, si se toma en cuenta la participación ciudadana en las elecciones, dificulta de forma considerable la obtención del mismo.

De lo expuesto se concluye que la finalidad de exigir la comparecencia personal para manifestar el respaldo para aspirantes a candidatos a Gobernador ante las sedes de los Consejos que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo; resulta excesiva e injustificada, dado que con la simple relación de nombres de ciudadanos, con los datos de su credencial para votar y su firma, es suficiente para cotejar la información de manera directa e inmediata con la información básica que se encuentra asegurada y resguardada en el Padrón Electoral.

De esta forma, al no superar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, en opinión de esta Sala Superior, el artículo 132, párrafo primero, fracción III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, vulnera el derecho humano de los ciudadanos a ser votados como candidatos independientes previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al exigir que se debe presentar su manifestación de respaldo a los aspirantes a candidatos independientes para el cargo de Gobernador, de manera personal y directa ante la sede de los Consejos respectivos.

7. Séptimo concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática y primero de Movimiento Ciudadano –requisito excesivo–. Los partidos políticos sostienen que el contenido de la fracción IV del artículo 134, de la Ley Electoral de Quintana Roo es excesivo al establecer que los apoyos al candidato independiente a Gobernador deban pertenecer a todos los distritos del Estado, por tanto, considera que el Congreso del Estado de Quintana Roo se extralimita y aumenta los requisitos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes puedan hacerlo en condiciones de equidad, en contra de las postulaciones que presenten los partidos políticos, lo que hace nugatorio el derecho de ser votado bajo la figura de la candidatura independiente y se traduce en una excesiva reglamentación que no cumple con los principios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad.

Al respecto, la porción normativa controvertida, es del orden siguiente:

“Artículo 134. ...

IV. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el tres 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.”**

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera excesivo el requisito previsto en la disposición controvertida, porque hay desproporción en exigir el 3% o más en todos los distritos, siendo que en la realidad no todos están conformados por el mismo número de electores.

En primer lugar, es pertinente destacar que el requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo ciudadano, tiene por objeto cumplir con el fin legítimo de acreditar que el aspirante a candidato independiente a Gobernador cuenta con una base significativa de ciudadanos que lo consideran como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo, lo que además, implica que ese respaldo tiene la entidad suficiente para presentarlo ante el electorado como una alternativa real, lo que eventualmente legitima su participación en los comicios.

En este sentido, la proporcionalidad y racionalidad de la medida, reside en que el número de firmas que se solicite no se traduzca en un elemento que lejos de justificar su exigencia, implique una afectación al núcleo esencial del derecho, imponiéndolo como obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público mediante una candidatura independiente, imponiendo cargas desmedidas.

SUP-OP-32/2015

En efecto, al ser un requisito necesario para el ejercicio de un derecho fundamental, la norma por la que se establezca el porcentaje o número de ciudadanos que respalden a un tercero, debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –acreditar representatividad ciudadana-, el cual no puede ser excesivo, irracional o desproporcionado.

Considerar lo contrario implicaría establecer un parámetro que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la protección del fin buscado, atenta contra el núcleo esencial del derecho, en tanto, impone una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

Así, el respaldo que la ciudadanía otorga a una o un aspirante a candidato independiente a Gobernador debe acreditar la expresión de la voluntad de una proporción significativa del electorado, en el sentido de que la o el candidato es considerado como una persona idónea para contender y en su caso, desempeñar el cargo público respectivo.

De ahí que, la proporción exigida deba ser objetiva y racional, atendiendo a las limitaciones naturales y condiciones particulares ordinarias en que se encuentran las y los ciudadanos ajenos a los partidos políticos.

En efecto, se debe garantizar la existencia de un apoyo que permita presumir que su participación en los comicios se verificará en condiciones de equidad frente a las mencionadas entidades de interés público.

En este sentido, el fin legítimo perseguido se traduce en preservar la existencia de condiciones generales de equidad

SUP-OP-32/2015

entre la totalidad de contendientes, en el sentido de que, todos los registros de candidaturas, sean el reflejo de la voluntad de la ciudadanía, precisamente porque las postulaciones de los partidos políticos derivan de ejercicios de democracia interna, y no de una determinación improvisada y ajena al principio democrático que se debe observar en toda postulación de candidatos.

Así las cosas, el requisito consistente en exigir a los ciudadanos que aspiran obtener su registro como candidatos independientes al cargo de Gobernador, también debe derivar de la voluntad de la ciudadanía que es el aspecto esencial que debe ser tomado en consideración para considerar que existen condiciones mínimas que permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electiva, pero sin que esa exigencia se traduzca en un obstáculo insuperable que, por sí mismo, implique la negación del derecho, por ser de tal cuantía o magnitud que impida el cumplimiento del requisito, atendiendo a la condición particular de los ciudadanos.

En estos términos, el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo ciudadano que contengan las firmas de los ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato a Gobernador resulta idóneo para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público integrados por ciudadanos organizados, porque con ella se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad

de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía.

De tal manera que, si la pretensión de base constitucional de exigir a estos ciudadanos un mínimo de apoyo ciudadano para poder participar en un procedimiento electoral y ejercer su derecho a ser votado, ésta debe ser congruente y correlativa al porcentaje mínimo exigido a diversas formas de participación política en los procedimientos electorales, ya que de otra manera, implicaría la imposición de requisitos más gravosos, que se traducirían en obstáculos contrarios al principio democrático en el que, se busca que, incluso, las minorías alcancen a ser representadas en los órganos de gobierno que derivan de los procedimientos electorales.

Esto es, el evidenciar que se cuenta con un respaldo mínimo por parte de la ciudadanía que se habrá de expresar el día de la jornada electoral, por alguno de los candidatos independientes, permite contar con una base para esperar que tal candidatura resulta ser una opción que eventualmente podría alcanzar el triunfo en la contienda electiva y con ello, acceder al cargo de elección popular; empero, en manera alguna, el requisito debe resultar excesivo.

Así, esta Sala Superior considera que el establecimiento del requisito de un porcentaje constituye una medida necesaria cuando posibilita el ejercicio del derecho a ser votado al propio tiempo de que se erige como un elemento que exige demostrar que se cuenta con la representatividad necesaria para ello, en razón de que es inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, siempre y cuando ese porcentaje que se exija por el legislador garantice condiciones mínimas de igualdad en la obtención de candidaturas, frente a aquéllas que

SUP-OP-32/2015

se postulen a través de diversos mecanismos de participación en los procedimientos electorales.

Cabe señalar que la obtención de firmas de apoyo, resulta uno de los mecanismos más aceptados en las democracias que reconocen la participación de candidatos independientes, en tanto permiten advertir la viabilidad de su participación en un procedimiento electoral determinado, evitando la dispersión de los votos de los ciudadanos, y con ello perder la posibilidad de lograr las mayorías necesarias para obtener el triunfo en los comicios respectivos.

En efecto, la exigencia de un determinado porcentaje de firmas cumple con tal imperativo, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en determinado momento se puede lograr para tener los sufragios de la ciudadanía en un procedimiento electoral; también evita, como se señaló, la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos de fortalecer esa forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir el propósito que se buscó al incorporar tal figura en la normativa electoral mexicana, a virtud de que con ello, se podría llegar al extremo de que esa votación perdiera representatividad en el órgano de elección popular, al no ser computada para efectos de representación proporcional.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior opina que el requisito establecido en el artículo cuya invalidez se reclama, relativo a que el tres por ciento deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado, no resulta ajustado a la regularidad de lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 41, bases II y III, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, dado que constituye una limitante desproporcionada e injustificada que no resulta congruente con el principio de equidad que debe regir en los procedimientos electorales.

Ello es así, porque lo relevante para la presentación de una candidatura a la ciudadanía reside en que el respaldo que los ciudadanos le otorgan, o bien sea como miembros de una organización constituida como entidad de interés público, ya sea como ciudadanos que de manera unilateral expresan su respaldo, sea lo suficientemente significativo para presentarlo como una auténtica opción para alcanzar el triunfo y ejercer el cargo correspondiente, con independencia de su distribución en la totalidad de los distritos electorales que conforman la geografía electoral del Estado de Quintana Roo.

De ahí que, tal exigencia pierda todo equilibrio, traduciéndose en un requisito desproporcionado que lejos de maximizar el derecho y permitir su ejercicio equitativo, implica una barrera que no alcanza justificación alguna.

Al respecto, la Sala Superior considera que la exigencia para que un ciudadano que aspire a alcanzar el registro como candidato independiente a Gobernador, consistente en que el tres por ciento deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone la geografía electoral del Estado de Quintana Roo, afecta el núcleo esencial del derecho humano a poder ser votado para, eventualmente, acceder al referido cargo público de representación popular, máxime si se toman en consideración los principios *pro persona* y de progresividad, reconocidos, respectivamente, en el segundo y en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal.

SUP-OP-32/2015

En efecto, los principios referidos, se consideran como directrices interpretativas de ineludible observancia, que tienen por finalidad que el alcance y contenido de los derechos humanos sea siempre en el sentido de permitir que el núcleo esencial del derecho respectivo prevalezca sobre cualquier obstáculo que impida la vigencia práctica del derecho.

Además el establecimiento de los principios de referencia lleva implícita la prohibición de regresividad en la interpretación y aplicación de las normas que instrumenten el ejercicio de los derechos humanos, por lo que todas las adecuaciones normativas que se instrumenten por los órganos legislativos deberán admitir modificaciones en la medida en que amplíen el ámbito de su protección, ya sea mediante una auténtica ampliación de su contenido, o de los sujetos titulares del derecho respectivo, por lo que el establecimiento de normas que involucren restricciones innecesarias, desproporcionadas o injustificadas, implica también una falta de observancia a los señalados principios.

En las relatadas condiciones la exigencia descrita restringe de manera innecesaria el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a obtener una candidatura sin partido, para el cargo de Gobernador.

Ello es así, porque existen otras alternativas para justificar que se cuenta con una genuina representatividad en el Estado que se pretende gobernar; a través de las manifestaciones de respaldo ciudadano que se recaben en la geografía electoral del mismo.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido que el texto del precepto controvertido exige el porcentaje mínimo del tres por ciento distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado, lo cual evidentemente resulta indebido, en tanto que no existe uniformidad en cuanto al número de electores que integran cada distrito electoral, puesto que algunos se conforman con un número mayor de población y, por ende, de electores, de ahí que tal circunstancia no puede menoscabar en forma alguna el derecho de ser votado, puesto que lo realmente trascendente es que el aspirante a candidato independiente a Gobernador cumpla con el umbral mínimo exigido, es decir, el tres por ciento.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior opina que el requisito previsto en el artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral de Quintana Roo, se traduce en una excesiva reglamentación que contraviene las bases y principios constitucionales previstos en los artículos 35, fracción II, y 41, párrafo segundo, base II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es contrario al derecho humano de ser votado en condiciones de equidad.

8. Octavo concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática, noveno del Partido Acción Nacional y segundo de Movimiento Ciudadano –restricción al derecho de ser votado de los candidatos independientes–. Los partidos políticos refieren que el contenido de **la fracción IV del artículo 140**, de la Ley Electoral de Quintana Roo, restringe el **derecho de ser votado** y de asociación de los ciudadanos que aspiren a ser candidatos independientes, al establecer restricciones desproporcionadas e

SUP-OP-32/2015

irracionales, toda vez que la exigencia de que previo al registro de una candidatura independiente se cumpla con la formalización de acreditar no ser ni haber sido militante, afiliado o su equivalente o candidato de un partido político en los dos años anteriores al día de la elección, resulta un exceso que no se ajusta a los artículos 1º, 35 y 41, de la Constitución Federal.

Al respecto, la disposición controvertida, en lo que interesa, es del orden siguiente:

“Artículo 140

I. a la III....

IV. Cuando el aspirante haya sido miembro de las dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o militante de partido político alguno, o candidato postulado por un partido político a puesto de elección popular en los dos años anteriores a la elección.”

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera que la porción normativa controvertida es constitucional, por lo siguiente.

Ahora bien, decirse que en relación con este concepto de invalidez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas acciones de inconstitucionalidad, cuyas consideraciones se han emitido en el sentido de que el requisito en cuestión es conforme con la Constitución Federal.

El señalado criterio se ha sustentado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre las que se encuentra la 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, en los términos siguientes:

“Al respecto conviene mencionar que durante la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad **42/2014, 55/2014, 61/2014 y 71/2014** se determinó por parte del Tribunal Pleno que la lógica y *razón constitucional* de las candidaturas independientes, consiste en que sean, en principio, candidaturas, como su nombre lo indica, de personas ajenas a los partidos políticos. Por lo tanto, las normas como la combatida, establecen un plazo razonable de separación de cargos de

dirigencia en los partidos políticos o vinculación a los partidos políticos para ser candidatos independientes.

266. Así, puede sostenerse que las normas que establecen un plazo de separación como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida de preservar precisamente el carácter de candidatura independiente en los términos del artículo 35 fracción II de la Constitución Federal, y que, por lo tanto son razonables dichos plazos. En este mismo sentido es claro que una de las características de las candidaturas independientes es la desvinculación de los partidos políticos, de otra manera existiría la posibilidad de incorporar un fraude a la ley o la Constitución Federal pues podría desvirtuarse la figura de la candidatura independientes, ya que los propios partidos políticos, además de registrar a sus candidatos de partido podrían abarcar el espacio que le corresponde a los candidatos independientes con personas que pertenecen al propio partido. A mayor abundamiento, la medida temporal pretenden evitar precisamente, que atendiendo a circunstancias políticas de los partidos, un miembro de un partido político, sea en contubernio con el partido político para que tenga dos candidatos en el mismo lugar, o a la inversa, un miembro molesto con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente.

267. Asimismo, conviene reproducir el contenido de la **razones jurídico-primigenias** del Constituyente Permanente en torno a las candidaturas independientes:

"CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político. Estas comisiones unidas coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político.- - - (...) Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia, generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.- - - Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos "independientes", es decir, postulados al margen de los

partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.

Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representativos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.- - - No escapa a quienes integramos las comisiones unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.- - - Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.- - - La solución no está, a juicio de las comisiones dictaminadoras, en mantener el estatus quo y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en 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 sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.- - - Por lo anterior, estas comisiones unidas proponen introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.¹¹”

268. En consecuencia con lo anterior, se reitera que es infundada la pretensión de los partidos políticos promoventes, pues este Tribunal Pleno considera que las aludidas restricciones contenidas en la norma combatida si contemplan una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en que la figura de la candidatura independiente implica, necesariamente, como su nombre lo indica: no solo el derecho, sino la posibilidad de que un ciudadano pueda postularse y obtener el registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo directo o encubierto de un partido político; por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez de la norma contenida en el artículo 191 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.”

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, la Acción de Inconstitucionalidad 65/2014 y acumulada, en torno al tópico bajo análisis sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

“...
(180) OCTAVO. Exigencia de que los ciudadanos que pretendan ser candidatos independientes no tengan ningún vínculo con los partidos políticos. El accionante sostiene que el artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, violenta lo establecido en el artículo 35, fracciones II y III, en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, ambos de la Ley Fundamental, pues obliga a quienes aspiren a ser candidatos ciudadanos a declarar, bajo protesta de decir verdad, que no tienen vínculo con los

¹¹ Dictamen de la Cámara de Senadores, México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011., Gaceta No. 255

partidos políticos, lo que restringe sus derechos a ser votados y asociación política, pues la afiliación a un partido político es libre y, por tanto, no podría ser una limitante para participar con el carácter aludido en una contienda electoral, pues lo contrario implica una restricción excesiva que, por ende, no es razonable, idónea, necesaria ni proporcional.

(181) Es infundado el concepto de invalidez que se analiza, en términos de los razonamientos jurídicos que a continuación se desarrollan.

(182) El derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(183) Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

(184) Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

...

...

(187) En el caso, el legislador de Guerrero estableció como requisito para registrar candidaturas independientes, que el aspirante no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos en los dos años anteriores a la solicitud de registro, y lo hizo en los términos literales siguientes:

Artículo 50. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

...

c) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

...

VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

...

2) No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un

partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años, y...

(188) Para verificar la constitucionalidad de la previsión recién transcrita, dicha medida debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa, y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido .

(189) Este Tribunal Pleno encuentra que la medida impugnada supera dicho escrutinio estricto por lo siguiente.

a. Finalidad constitucionalmente imperiosa

(190) La disposición impugnada es consistente con lo que el órgano reformador de la Constitución expresó en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución, en el que se adujo que la finalidad era abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía .

(191) Además, en el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de diciembre de dos mil trece, a través de la cual se impuso a las entidades federativas la obligación de legislar en materia de candidaturas independientes, se argumentó que la participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado .

(192) Por tanto, en la medida en que la restricción contenida en el artículo combatido busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, esta Corte encuentra que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad,

preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

b. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

(193) La medida consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos dos años antes de la solicitud de registro, es una medida claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida.

(194) La limitación está dirigida a quienes hayan sido integrantes de algún instituto político, quienes podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura.

(195) Adicionalmente, con el impedimento en análisis se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible, efectivamente, para ciudadanos que buscan contender sin el apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los miembros de los partidos políticos puedan tener sobre las estructuras partidarias a las que pertenecieron se prolonga en el tiempo, de modo que sólo habiendo pasado un periodo determinado puede asegurarse que no la usarán desde su posición como candidatos independientes.

(196) En este sentido, la medida no sólo tiene el potencial de contribuir al fin buscado, sino que está específicamente diseñada para alcanzarlo.

c. Medida menos restrictiva

(197) La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado pues, por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de dos años, se estima que con él se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

(198) En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin, y ser la medida menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconoce su validez.

(199) En este orden de ideas, como se adelantó, procede declarar la validez del artículo 50, inciso

c), fracción VII, numeral 2, de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.”

No obstante lo anterior, es importante precisar que en concepto de esta Sala Superior, un plazo mayor a los dos años indicados, no necesariamente sería válido constitucionalmente.

9. Noveno concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática y primero del Partido Nueva Alianza –Paridad de género horizontal–. Los partidos políticos sostienen que el contenido del **párrafo tercero del artículo 159**¹² de la Ley Electoral de Quintana Roo, contraviene el artículo 41 de la Constitución Federal, porque el legislador local omitió establecer la obligación legal de cumplir con la paridad de género de forma total para las candidaturas a miembros de los Ayuntamientos, pues si bien menciona que deben ser de forma alternada, no mandata que la mitad de candidaturas sean encabezadas por una mujer, además de que se permitiría que los partidos registren como candidatos a las Presidencias Municipales de los once Municipios del Estado de Quintana Roo, solo a hombres y que el Síndico fuera mujer, con lo que se actualizaría un fraude a la ley.

Por lo que se debe establecer una paridad horizontal, a fin de que la mitad de candidaturas a miembros de los Ayuntamientos sean encabezadas por un género y la otra por uno distinto.

Al efecto, la porción normativa controvertida, es del orden siguiente:

“Artículo 159

Los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el

¹² El análisis se realiza conforme al texto del Decreto 350, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el diecisiete de noviembre de dos mil quince, por ser la última norma vigente aprobada por el Congreso local.

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

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera que la disposición jurídica impugnada resulta compatible con el orden constitucional, de acuerdo con una interpretación sistemática y conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acorde con una interpretación gramatical y literal del precepto invocado de la Ley Electoral local, se tiene que “... los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa mediante fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado. Las listas de candidatos y candidatas por el principio de representación proporcional, así como planillas a miembros de los Ayuntamientos, se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista o planilla, según corresponda; las propuestas de planillas de ciudadanos y

ciudadanas que aspiren a candidaturas independientes a los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa deberán observar las mismas reglas. En todos los casos se promoverá la participación de los jóvenes.”

No obstante lo anterior, ello conduciría a determinar que tal principio sólo debe ser garantizado por los partidos políticos, y que se deja de tomar en consideración en el tema de paridad de género los rubros horizontal y vertical, sin embargo tal norma no debe interpretarse de manera aislada, sino a la luz del marco jurídico que regula el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a diputados locales y ayuntamientos.

En ese sentido, debe considerarse que el artículo 41, párrafo segundo, base I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

De tal forma, para esta Sala Superior lo establecido por el Poder Revisor de la Constitución en el sentido de garantizar la paridad de género en las candidaturas, no se puede estimar que se agote con el mero hecho de su postulación por parte de los partidos políticos, sino que debe trascender a todos los candidatos, pues ello es acorde con la finalidad de lograr una igualdad material en la conformación de los órganos de elección

SUP-OP-32/2015

popular, esto es, que en los hechos se actualice una verdadera igualdad entre varones y mujeres, como lo prevé el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, esta Sala Superior considera que la paridad constituye un principio orientado a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones. Es un principio constitucional que responde a un entendimiento plural e incluyente de la democracia donde la representación descriptiva y simbólica de ambos géneros resulta indispensable.

En tal medida, se considera que debe entenderse como su finalidad, el proteger la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, sin dejar de reconocer que, en principio, se trata de una acción establecida con el objetivo de garantizar la participación igualitaria de mujeres y hombres.

Lo anterior es conforme con el derecho que tienen todas las ciudadanas y ciudadanos mexicanos para participar en el ejercicio de la voluntad popular y en la toma de, decisiones públicas.

Dicha regla es democrática en la medida que busca una participación equilibrada del género femenino y masculino en la obtención de candidaturas y, consecuentemente, en la integración de los órganos de representación política.

En consonancia con lo hasta aquí expuesto, la construcción jurisprudencial de la Sala Superior se ha encaminado a proteger y garantizar la paridad de género en la postulación de

candidaturas, con el propósito de asegurar una igualdad sustantiva que se traduzca en una efectiva representación en los órganos de gobierno y acceso al poder político.

Lo anterior encuentra sustento, en las Jurisprudencias 6 y 7, ambas de dos mil quince, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales en esencia, señalan que:

- La paridad está encaminada a generar de manera efectiva **el acceso al ejercicio del poder público** de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad y, por ello, emerge como un **parámetro de validez**.
- La paridad debe permear en **la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales como locales**, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.
- Los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una **doble dimensión: vertical y horizontal**.
- A través de esa perspectiva, se alcanza un **efecto útil y material del principio de paridad de género**, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por **el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres**.

Este criterio se ajusta a lo expresado en las tesis de la Suprema Corte respecto al deber de impartir justicia con perspectiva de género, entre ellas la Tesis 1a. CLX/2015

SUP-OP-32/2015

(10a.); 1a. XCI/20T5 (10a.); 1a. LXXIX/2015 (10a.); 1a. C/2014 (10a.); 1a. XCIX/2014 (10a.); y, 1a. XXIII/2014 (10a.).

- Identifica y se hace cargo de la **existencia de una relación asimétrica de poder** entre hombres y mujeres - basada en el género- para el acceso y ejercicio de los derechos político-electorales.
- Deriva de una interpretación jurídica que obedece al **contexto de desigualdad histórica y estructural** verificado y, en consecuencia, pretende eliminar los obstáculos para la incursión de las mujeres en el espacio público.
- Responde a la aplicación de los principios constitucionales de **universalidad, indivisibilidad, interdependencia y pro persona** para el entendimiento progresivo del contenido y alcance de los derechos humanos.
- Obedece a un ejercicio que cuestiona las normas aparentemente neutrales y, en consecuencia, **atiende la igualdad**, como una medida que garantiza la participación política de las mujeres.
- Implica una **vía simbólica para romper con los estereotipos discriminadores** sobre la supuesta incapacidad de las mujeres para ejercer cargos públicos y sobre la forma en que deben comportarse en dichos espacios.

En tal medida, se considera que si la construcción de criterios garantistas de los derechos político-electorales de los

ciudadanos ha ido encaminada a establecer la paridad, debe estimarse que si en las porciones normativas del precepto combatido no se establece de manera clara e indubitable el deber y finalidad de los Partidos Políticos de establecer reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de la Legislatura y los Ayuntamientos de los municipios; sin el debido enfoque horizontal y vertical; no resulta necesariamente desproporcional y restrictiva, ya que se trata de un principio constitucional que encuentra regulación en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior cabe resaltar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, por sus siglas en inglés, en su Quincuagésimo segundo periodo de sesiones, celebrado del nueve al veintisiete de julio de dos mil doce, observó que el Estado Mexicano ha logrado avances respecto de la igualdad de la mujer frente a los hombres en la participación de la vida política a nivel federal.

De acuerdo con la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -solicitada por México-la igualdad constituye una norma de *ius cogens*, lo que implica, entre otras cosas, que este principio configura uno de los valores superiores del sistema jurídico nacional, por lo que ha de servir de criterio básico para la producción normativa, así como su posterior interpretación y aplicación. Por tanto, opera como eje rector de la normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos, así como del quehacer gubernamental.

Luego, partiendo de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad

SUP-OP-32/2015

como norma de *ius cogens* se traduce en una serie de obligaciones concretas hacia las autoridades y los partidos políticos. Una de ellas consiste en adoptar todas aquellas medidas que garanticen el efectivo acceso y ejercicio de los derechos políticos-electorales en condiciones de igualdad. Justamente, a ello responde el establecimiento de la paridad, como una forma de materializar los principios de igualdad y no discriminación.

La paridad de género en la postulación de candidatos se encuentra expresamente regulada en la Constitución respecto del Congreso Federal y los Congresos locales, y se entiende implícitamente reconocida para la postulación de candidaturas a nivel municipal. En esta interpretación prevalece un enfoque de género, así como la aplicación del principio *pro persona*, y la interpretación sistemática y funcional en torno a los alcances del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, reconocido en los artículos 1, 4 y 41 constitucionales, así como de los numerales 2, 3, 25 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Lo anterior se debe a que, al igual que los Congresos, los Ayuntamientos -integrados, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, por una presidencia municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine- son los órganos

de gobierno colegiados de deliberación democrática y representación política a nivel municipal.

Por lo tanto, en opinión de esta Sala Superior, la porción normativa objeto del concepto de invalidez bajo estudio resulta compatible con el orden constitucional, en la medida en que se realice una interpretación conforme con la Norma Fundamental Federal.

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior la tesis P. IV/2008 plenaria que lleva por rubro: INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTEPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.

10. Décimo concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática –Denigración–. El partido político accionante sostiene que el contenido del párrafo cuarto del artículo 172, de la Ley Electoral de Quintana Roo, atenta contra lo dispuesto en el artículo 41, de la Constitución Federal, porque es contrario al derecho de libertad de expresión, al establecer condiciones y supuestos distintos al de calumnia que constituye la única causa de limitación del ejercicio del citado derecho en materia electoral, impidiendo el debate de ideas y de crítica al adversario.

Que con la reforma constitucional de dos mil catorce, se eliminó el concepto de denigración como causa de responsabilidad y sanción en la propaganda de partidos políticos, conservándose como única limitante, a la libertad de expresión, en el debate político, la figura de la calumnia.

La norma sujeta a control constitucional establece:

“Artículo 172. ...

...

...

Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos al realizar propaganda electoral deberán evitar en ella cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos, racistas o discriminatorios.”

OPINIÓN: Esta Sala Superior opina que la porción normativa controvertida, es contraria a la Constitución Federal, por lo siguiente:

En efecto, tal como lo señala el partido promovente, la reforma constitucional en materia política-electoral de dos mil catorce, al modificar el texto del artículo 41, Base Tercera, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció como única restricción a la libertad de expresión en materia de propaganda electoral, incluir expresiones que implicaran calumnia en contra de las personas, al referir de forma textual:

“Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.”

De lo anterior, se desprende que el legislador del Estado de Quintana Roo, emitió una norma en la cual, si bien se incluye la restricción señalada por la Constitución General de la República, esto es, la calumnia, también incorporó como limitación a la libertad de expresión en materia político-electoral, emitir propaganda en la cual se contengan expresiones de denigración a los partidos políticos, así como a las instituciones públicas y privadas y a los terceros.

Al respecto, debe decirse que las restricciones a los derechos fundamentales sólo pueden darse en términos de la propia Constitución Federal, tal como lo refiere el artículo 1° de la misma, al establecer en su párrafo primero que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ésta y su ejercicio no podrá restringirse salvo los casos y condiciones establecidas en ella.

Ahora bien, como quedó precisado en párrafos precedentes el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como restricción válida a la libertad de expresión, que tanto partidos políticos como candidatos, deberán de abstenerse de elaborar propaganda política o electoral en la cual se calumnie a las personas, eliminándose precisamente mediante la última reforma constitucional en materia político-electoral, la prohibición de denigrar a las instituciones o partidos políticos.

En este orden de ideas, se puede concluir que la figura de la denigración como consecuencia de la propaganda política o electoral, no se encuentra prevista ya en el texto constitucional.

Esto es, a partir del reformado texto constitucional, sólo las personas están protegidas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, por lo que están permitidas aquéllas expresiones que puedan denigrar a las instituciones o a los partidos políticos.

Por tanto, si el legislador del Estado de Quintana Roo, introduce mayores restricciones al ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral, ello contraviene el texto constitucional.

SUP-OP-32/2015

En efecto, los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

En tal sentido, la libertad de expresión inherente a los partidos políticos y candidatos, cobra especial relevancia, pues es precisamente a través de ésta que informan a los ciudadanos para que participen en el debate público, y contribuye a que el voto pueda ejercerse de forma libre.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que debe protegerse la libertad de expresión que detentan los partidos políticos, pues al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 estableció:

“...la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana.

...

De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido.

...”

Por tanto, es que se considera que, en la especie, la porción normativa bajo estudio, resulta contraria al contenido de la Norma Fundamental Federal.

Lo anterior es así pues, dicha limitación constituye una restricción a la libertad de expresión de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, la cual debe examinarse a través del test de escrutinio estricto, por lo que debe determinarse si la misma constituye un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucional admisible, además de que se debe determinar si la misma se encuentra encaminada a la consecución de la finalidad y, por tanto, debe establecerse cuál es la medida menos restrictiva para alcanzar tal fin.

La norma sujeta a escrutinio, establece la obligación de excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos, coaliciones y candidatos las expresiones que denigren a los candidatos, a las instituciones públicas y privadas, a los partidos políticos y a los terceros, lo cual en opinión de esta Sala Superior, no está justificado con base en una finalidad reconocida constitucionalmente.

En primer lugar, porque la apuntada restricción fue suprimida mediante la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41, base I, apartado C. Dicha supresión del texto fundamental puede incluso interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones, ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

SUP-OP-32/2015

Ahora bien, la propaganda política o electoral que, en su caso, denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca por sí misma la moral, la vida privada o los derechos de terceros, ni provoca algún delito, o perturba el orden público.

Consecuentemente, la referida restricción no encuadra dentro de las limitantes previstas dentro del artículo 6º constitucional.

En este orden de ideas, debe apuntarse además, que las instituciones y los partidos políticos, por su carácter público, deben tener un umbral de tolerancia mayor ante la crítica que cualquier individuo privado, ello de acuerdo con el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada 1a. CLII/2014¹³, cuyo rubro es del tenor siguiente: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.”

Ahora bien, debe señalarse que la referida restricción no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario, limita la información que los partidos políticos pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público.

En el entendido que dicha información, sí resulta indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre.

Además, dicha limitación al debate público es indebida, pues se deja de considerar que los partidos políticos o candidatos independientes pueden elegir libremente la forma más efectiva

¹³ Tesis aislada, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I; pág. 806.

para transmitir su mensaje y, por tanto, se encuentran en posibilidad de cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a las instituciones, a los candidatos o a los demás partidos políticos.

En este sentido, se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones del dos de octubre de dos mil catorce y del quince de octubre de dos mil quince, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, y 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, respectivamente.

Al respecto, el más alto Tribunal del país, al estudiar los conceptos de inaplicación hechos valer por diversos partidos políticos en contra del contenido de diversas porciones normativas del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, determinó que el contenido del artículo 69, fracción XXIII, del citado cuerpo normativo era inconstitucional, pues el mismo contenía la restricción consistente en que los partidos políticos debían abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigrara a las instituciones y a los partidos políticos.

En consecuencia, esta Sala Superior, considera que la norma en cuestión, efectivamente resulta contrarias al espíritu constitucional.

11. Decimoprimer concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática –Regulación de encuestas y sondeos–. El partido político afirma que los artículos 177, fracción IV, y 178, párrafo cuarto de la Ley Electoral de Quintana Roo, vulneran el artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 5 de la Constitución federal.

Lo anterior, pues sostiene que el artículo 177, fracción IV de la ley electoral de que se trata establece, entre otras cuestiones, que el Instituto Electoral de Quintana Roo podrá emitir criterios o reglas respecto a la realización y publicación de sondeos de opinión, encuestas y/o conteos rápidos.

De igual forma, aduce que en el numeral 178, párrafo cuarto de la propia ley se dispone que las encuestas o sondeos de opinión podrán realizarse a partir del inicio de las campañas políticas. Asimismo, se dispone que no podrán ser difundidos o dados a conocer los resultados de tales ejercicios, durante los tres días naturales previos al de la jornada electoral y hasta cuatro horas después del cierre oficial de las casillas.

El partido político argumenta que tales normas violan el sistema de distribución de competencias en materia electoral, porque en términos del artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 5 de la Constitución federal (reglamentado en el artículo 213 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) es atribución del Instituto Nacional Electoral establecer, para los procesos electorales federales y locales, las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de encuestas y sondeos de opinión.

Aunado a lo anterior, se aduce que las normas controvertidas establecen supuestos y condiciones diversas a las previstas en la citada Ley general en cuanto a la difusión de las encuestas o sondeos de opinión, respecto a los resultados electorales.

Normas impugnadas:

“Artículo 177.- Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, adoptarán, por lo menos los

criterios que al efecto establezca el Instituto conforme a las reglas, lineamientos y criterios establecidos por el INE.

Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión, encuestas de salida y/o conteos rápidos, deberá presentar su solicitud de conformidad con las reglas dictadas por el Instituto.

...

I. Denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya solicitado su realización;

II. Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo;

III. Texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas, y

IV. La encuesta no deberá recogerse en documentos que reproduzcan los emblemas y colores de los partidos políticos, ni en papeletas que tengan similitud con las boletas electorales.

...”

“**Artículo 178.-** Las encuestas o sondeos de opinión, podrán realizarse a partir del inicio de las campañas políticas. Durante los tres días naturales previos al de la jornada electoral y hasta cuatro horas después del cierre oficial de las casillas, queda prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto Electoral de Quintana Roo un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga dicha autoridad.

La metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas o sondeos serán difundidas en la página de internet del Instituto.”

OPINIÓN. Esta Sala Superior estima que le asiste la razón al partido político impugnante, en cuanto a que existe una violación al régimen de competencias en materia electoral, establecido por la Constitución federal.

El artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 5 de la Norma Fundamental establece expresamente que son competencia del Instituto Nacional Electoral -para los procesos electorales federales y locales- las reglas, lineamientos, criterios

y formatos en materia de resultados preliminares; así como respecto de encuestas o sondeos de opinión.

Si bien en el propio artículo constitucional se establece (en su Base V, apartado C, párrafo 8) que los organismos públicos locales ejercerán funciones en tales materias, se trata de atribuciones de implementación, en tanto que la facultad para establecer criterios o reglas en torno a encuestas o sondeos de opinión es atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral.

Siendo así, en tanto que las normas controvertidas confieren atribuciones en dicha materia al Instituto Electoral de Quintana Roo, se estima que se trata de las disposiciones contrarias a la Constitución Federal.

12. Segundo concepto de invalidez de Morena –uso de distritación vigente–. Manifiesta el partido político que el artículo 28, segundo párrafo de la Ley Electoral de Quintana Roo es inconstitucional, por contravenir el artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), punto 2 de la Constitución federal.

En concepto del partido político impugnante, la norma en cuestión, al establecer que entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia, el legislador local regula aspectos que son competencia del Instituto Nacional Electoral, aunado a que el pasado 30 de octubre, dicha autoridad nacional aprobó la distritación del estado de Quintana Roo y demás aspectos de la geografía electoral de dicha entidad federativa.

Asimismo, se aduce que, en todo caso, de admitirse que corresponde al legislador local establecer que distritación habría

de usarse, entre tanto sea aprobada la nueva por parte del Instituto Nacional Electoral, tal disposición debía ser de índole transitorio.

Norma impugnada:

“**Artículo 28.-** El ámbito territorial de los distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación del INE. Entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia.”

OPINION: En concepto de esta Sala Superior, no le asiste la razón al partido impugnante en cuanto a la invasión de competencias por parte del legislador de Quintana Roo, porque del propio precepto controvertido se advierte el reconocimiento de que, en términos del artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), punto 2 de la Constitución federal, la distritación electoral –entendida como la atribución de delimitar los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se delimitan, según lo estableció la Suprema Corte de Justicia en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas– es competencia del Instituto Nacional Electoral.

En dicho sentido, si bien el segundo párrafo del numeral en cuestión establece una regla de transitoriedad, tal norma no implica que se otorguen atribuciones en la materia a la autoridad del estado de Quintana Roo, sino que se determina únicamente la aplicación de la distritación que habría de utilizarse en tanto la autoridad competente ejercía su atribución constitucional.

13. Cuarto concepto de invalidez de Morena –Inequidad en financiamiento público–. Aduce el partido político impugnante que los artículos 85 y 86 de la Ley Electoral de Quintana Roo

vulneran los principios de igualdad y equidad, establecidos en los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal.

Se argumenta que las normas en cuestión otorgan un trato diferenciado a los partidos políticos nacionales que obtuvieron su acreditación ante el instituto electoral local con posterioridad a la última elección de diputados en la entidad, pues les otorga un financiamiento menor (2%), cuando lo relevante no es la fecha de obtención de tal acreditación o si participaron en la última elección para conformar el Congreso local, sino que se trata de partidos políticos con registro, lo cual demuestra su representatividad.

Normas impugnadas:

“Artículo 85.- ...

II. El financiamiento público extraordinario para las actividades tendientes a la obtención del voto se otorgará al inicio de las campañas electorales y durante el año en que se elijan Gobernador y Diputados equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que les corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan Diputados o miembros de los Ayuntamientos equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Durante los procesos electorales cada uno de los partidos políticos recibirá adicionalmente, el monto equivalente al treinta por ciento de su distribución proporcional del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de la estructura electoral.

III. Los partidos políticos recibirán anualmente, en forma adicional, un monto total equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para sus actividades ordinarias como entidades de interés público, para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, en los términos de la Ley de Instituciones.

...

El financiamiento público ordinario y para la obtención del voto, se otorgará a los partidos que hubiesen obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados inmediata anterior, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.”

“Artículo 86.- Los partidos políticos que hayan obtenido su registro o acreditación ante el Instituto con fecha posterior a la última elección, recibirán financiamiento público, otorgándose a

cada uno de ellos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por la fracción II del artículo 85 de esta Ley.

Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público solo en la parte que se distribuya de forma igualitaria.

Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.”

OPINIÓN. A juicio de esta Sala Superior, no le asiste la razón al partido político impugnante.

El artículo 41 de la Constitución federal, en su Base II, establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

En dicho sentido, dispone un régimen de distribución del financiamiento público para actividades ordinarias que implica, por una parte, una repartición igualitaria por lo que hace al treinta por ciento del presupuesto a asignar anualmente. El setenta por ciento restante se reparte atendiendo al porcentaje de votos que hubiere obtenido cada partido político en la última elección de diputados.

En el mismo sentido, para el ámbito local, el artículo 116 de la propia Constitución federal, en su fracción IV, inciso g), indica que los partidos políticos deben recibir financiamiento público en forma equitativa.

En cuanto al desarrollo legal de tal principio, para el supuesto específico que se analiza, la Ley General de Partidos Políticos establece, en su artículo 52, numeral 2, que los partidos

SUP-OP-32/2015

políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro legal no cuenten con representación alguna en las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a financiamiento para actividades ordinarias.

Se especifica en dicho numeral que les corresponde el dos por ciento del monto total que corresponda por tal concepto a los partidos políticos que no están en dicho supuesto de excepción.

De esta manera, está previsto que los partidos políticos que obtienen su registro como tales con posterioridad a la última elección de diputados –parámetro nodal en la repartición del financiamiento público-, participan de dichos recursos en un porcentaje que les permite el desarrollo de sus actividades ordinarias, en tanto acuden a la siguiente contienda electoral para elegir diputados, lo cual se estima equitativo, si se toma en consideración la situación de los demás institutos políticos que en base a su esfuerzo electoral, han obtenido determinada representación en las urnas.

Por lo anterior, se estima que las disposiciones impugnadas son conformes con el principio de equidad que rige el financiamiento de los partidos políticos.

Si bien tales normas establecen un régimen de excepción para los partidos políticos nacionales que obtienen su acreditación con posterioridad a la última elección local, la decisión del legislador local se corresponde con lo previsto al efecto en la Ley General de Partidos Políticos, la cual, bajo un parámetro de equidad, estima que los partidos políticos que obtuvieron su registro con posterioridad a la última elección de diputados

federal, deben acceder a un financiamiento diferenciado del dos por ciento respecto del global a repartir a los demás institutos políticos, sin que se advierta que tal situación vulnere, por sí misma, el principio de equidad.

Cabe advertir que el referido régimen de asignación, establecido por la Ley General de Partidos Políticos, ha sido estimado como el parámetro aplicable por las legislaturas de las entidades federativas, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 5/2015.

14. Sexto concepto de invalidez de Morena –Superación de los secretos bancario y fiduciario–. El partido político reclama la inconstitucionalidad del artículo 94, fracción V de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Afirma el partido político que la norma referida es inconstitucional, respecto a la superación de los secretos bancario y fiduciario, porque se ordena al instituto electoral local coordinarse en su respectivo ámbito de competencia, con el Instituto Nacional Electoral, para la fiscalización de los recursos asignados a los partidos políticos; así como por indicar que la reciprocidad y colaboración entre ambas autoridades tendrá como único límite la ley.

Aduce el partido impugnante que la inconstitucionalidad ocurre por dos razones.

Primero, porque no se precisa como condición de aplicabilidad de la norma, la previa delegación de atribuciones.

Segundo, porque no es verdad que la ley sea el único límite a la colaboración entre el instituto electoral local y el Instituto Nacional Electoral, pues también deben considerarse las bases

constitucionales e infra-constitucionales, así como los acuerdos que la autoridad nacional emita, por lo que tampoco puede decirse que exista igual jerarquía entre ambas autoridades, de tal manera que pueda hablarse de reciprocidad y colaboración.

Norma impugnada:

“**Artículo 94.-** Los partidos políticos o coaliciones deberán presentar ante la autoridad competente, los informes del origen y monto de los ingresos por financiamiento, así como su aplicación y empleo, bajo las siguientes reglas:

...

V. El Instituto está obligado a coordinarse con el INE para la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, en su respectivo ámbito de competencia.

El Instituto, cuando en ejercicio de sus facultades requiera superar el secreto fiduciario o bancario, deberá solicitar el apoyo del INE, a través del órgano especializado de éste.

La reciprocidad y colaboración entre el Instituto y el INE tendrá como único límite la Ley.

Los compromisos específicos a cargo del Instituto, en la coordinación o delegación en materia de fiscalización, deberán plasmarse invariablemente por escrito, y serán aprobados por el Consejo General.”

OPINION. A juicio de esta Sala Superior no asiste la razón al partido político impugnante.

En primer término, es necesario considerar que de conformidad con el artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución federal, para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Como se refiere en dicho numeral constitucional, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual, en el cumplimiento de dicha función, no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

SUP-OP-32/2015

En dicho sentido, también está establecido por la Constitución federal que, en caso de que la autoridad electoral nacional delegue en los institutos electorales locales la función de fiscalización, el órgano técnico del Instituto Nacional Electoral será el conducto para que aquellos puedan superar los indicados secretos legales.

Se estima que no le asiste la razón al partido político impugnante, primero, porque la atribución que se establece en favor del instituto electoral local en materia de fiscalización, está siempre sujeta a que se efectúe la delegación por parte de la autoridad nacional electoral. Lo anterior, por disposición de la propia Constitución federal, al estar establecido que se trata de una facultad originaria de la autoridad nacional, de tal manera que no resultaría necesario explicitar que la aplicabilidad de la disposición en cuestión está condicionada a tal supuesto.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la Ley electoral del Estado de Quintana Roo sí contiene de manera expresa tal acotación, aunque en precepto diverso al impugnado.

El artículo 95 Bis de la propia ley indica que el Instituto Nacional Electoral es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, función que se podrá delegar al Instituto electoral local en términos de lo establecido en las Leyes Generales, debiendo estarse, en ése caso, a las disposiciones que establece el capítulo de la Ley electoral local, entre las que se encuentra la que ahora se analiza, relativa a la superación de los secretos legales.

SUP-OP-32/2015

Por otra parte, se estima que no resulta inconstitucional el que se establezca que “la ley” será el único límite a la reciprocidad y colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y la autoridad administrativa electoral local. Se considera así, porque tal expresión es susceptible de interpretarse en sentido amplio, comprendiendo a todo el marco jurídico aplicable en la materia, lo que incluye disposiciones constitucionales y de rango menor, así como los acuerdos generales que al respecto pudiera emitir el Instituto Nacional Electoral,

Finalmente, en cuanto a la interpretación que hace el partido impugnante, que deriva en suponer que la disposición impugnada coloca en igual jerarquía al Instituto Nacional Electoral y al instituto electoral local, se estima que tampoco le asiste la razón, primero, porque implica suponer que la colaboración o jerarquía sólo existe entre entes de igual jerarquía. Por otra parte, a juicio de esta Sala Superior se trata de una cuestión que, en última instancia, no podría derivar en una calificación de la norma de que se trata, como inconstitucional, pues la disposición únicamente tiene como propósito reiterar que, a efecto de superar los secretos legales, la autoridad electoral local debe coordinarse o solicitar la colaboración del órgano técnico del Instituto Nacional Electoral.

15. Octavo, noveno y décimo conceptos de invalidez de Morena, décimo y decimosegundo del Partido Acción Nacional –fechas y plazos para el inicio del proceso electoral, registro de candidatos, precampañas y manifestar intención de coaligarse–. Los partidos políticos aducen que los artículos 80, quater; 107, párrafo primero; 149; 151, primer párrafo; 161; y 303, último párrafo de la Ley Electoral de Quintana Roo con inconstitucionales, porque violan

los principios de certeza y definitividad que deben regir los procesos electorales.

A juicio de los partidos impugnantes, el que se establezca como fecha de inicio del proceso electoral el quince de febrero del año de la elección resulta inconstitucional, porque vulnera el principio de certeza que debe regir el proceso electoral.

En concepto de los demandantes, debería establecerse una fecha de inicio del proceso electoral que sea anterior, porque la indicada por el legislador resulta insuficiente para garantizar el desarrollo paulatino de cada uno de los actos que lo conforman, aunado a que los procesos intrapartidistas de selección de candidatos podrían iniciar con anterioridad al 15 de febrero, siendo que dichos actos son parte del proceso electoral, o bien, de entenderse que no pueden iniciar con anterioridad a dicha fecha, se han visto notoriamente reducidos y son insuficientes.

En torno a esto último, se aduce que los procesos de selección de candidatos se superponen con el inicio del proceso electoral y otras de sus etapas, aunado a que la imprecisión en cuanto a las fechas de inicio y conclusión de las precampañas, también torna incierta la fecha de presentación de convenios de coalición, trastocándose además el derecho a la justicia intrapartidaria.

Finalmente, también se esgrime que las disposiciones en cuestión implican la reducción y casi desaparición de la fase de intercampañas, con la consecuente desigualdad en la asignación de tiempos oficiales en radio y televisión para dicha etapa.

En suma, está previsto que la preparación del proceso electoral dure 108 días, entre la declaratoria que emita el Consejo General del instituto electoral local y la jornada electoral, lo cual aducen, es claramente insuficiente para el debido desarrollo del mismo.

Todo lo anterior implica, en concepto de los partidos políticos impugnantes, una deficiente regulación del proceso electoral ordinario local, que viola los artículos 16, primer párrafo; 17, segundo párrafo; 35, fracción II; 41, párrafo segundo, Bases II y Base V, apartados A y B; y 116, fracción IV, incisos b) y j); y 133 de la Constitución federal, en relación con lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Normas impugnadas:

“Artículo 80-quáter.-...

...

Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Hasta en tanto no se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes no tendrán derecho de acudir ante el Tribunal.

...”

“Artículo 107.- Los partidos políticos que pretendan formar una coalición, deberán manifestar por escrito al Consejero Presidente del Instituto, y durante sus ausencias, al Secretario General, su propósito de constituirla a partir del inicio del proceso electoral y hasta el día 19 de febrero del año de la elección, debiendo acompañar en el mismo acto de solicitud, el calendario en el que se especifiquen las fechas para la celebración de sus Asambleas respectivas u órganos equivalentes.

...”

“Artículo 149.- El proceso electoral ordinario para la elección de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, inicia el 15 de febrero del año de la elección y concluye con la toma de posesión de los cargos.

...”

“**Artículo 151.-** La etapa de preparación de la elección, se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre el 15 de febrero del año de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral.

...”

“**Artículo 161.-** Los plazos y órganos competentes para la recepción de la solicitud de registro de candidaturas, serán los siguientes:

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

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

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

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

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

...”

“**303.-...**

Los procesos democráticos internos que realicen los partidos políticos no podrán iniciar antes de los cuarenta días naturales previos al de la apertura de registro de candidatos de la elección de que se trate, debiendo concluir a más tardar un día antes del inicio del período de solicitud de registro de candidatos que establece la presente ley.”

OPINION. En concepto de esta Sala Superior les asiste la razón a los partidos políticos impugnantes.

Todo proceso electoral implica una sucesión de etapas estrechamente concatenadas entre si que, en su conjunto, permiten la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, en sus diferentes niveles de gobierno.

En dicho sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en su artículo 207, párrafo primero, que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y dicha ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los

SUP-OP-32/2015

integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

El artículo 208 de la propia ley indica que el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas: a) preparación de la elección; b) jornada electoral; c) resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y d) dictamen y declaraciones de validez de la elección.

Lo anterior se reitera en los artículos 224 y 225 de la propia ley, que forman parte del Título Segundo de dicho ordenamiento, que alude a los actos preparatorios de la Elección Federal, entre los que se incluyen, en primer término, los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales, seguido de los procedimientos de registro de candidatos, entre otras etapas.

También la ley electoral ahora impugnada establece, en su artículo 148, que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Particular y la propia ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, los candidatos independientes y los ciudadanos, para la renovación periódica del Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos.

En el numeral 150 de dicho ordenamiento se indica que el proceso electoral comprende las siguientes etapas: i) Preparación de la elección; ii) Jornada electoral; y iii) Resultados y declaración de validez de la elección.

SUP-OP-32/2015

Ahora bien, el debido desarrollo del proceso electoral requiere que cada una de sus etapas se lleven a cabo de manera sucesiva, de tal forma que cada una de ellas sirva de sustento a las posteriores, de ahí que el principio de definitividad de las etapas del proceso tenga relevancia reconocida por la propia Constitución federal, en el artículo 41, Base VI.

En dicho orden de ideas, la regulación del proceso electoral amerita una delimitación precisa de cada una de las etapas que lo conforman, tanto respecto de su debida duración, como en cuanto a las fechas de inicio y conclusión de cada una de ellas, pues de lo contrario podrían generarse situaciones de incertidumbre o falta de certeza, si es que dichas etapas se superponen indebidamente, cuando ameritan un desarrollo sucesivo.

En el caso concreto de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, entre otras previsiones, el legislador local estableció fechas específicas para el inicio del proceso electoral ordinario (el 15 de febrero) y para el registro de candidatos a diversos cargos de elección popular (8, 14, 19 y 28 de marzo). Por otra parte, señaló periodos para expresar la intención de constituir coaliciones partidistas (desde el inicio del proceso y hasta el 19 de febrero) así como para los procesos internos de selección de candidatos (no podrán iniciar antes de los 40 días naturales previos al de la apertura de registro de candidatos, debiendo concluir a más tardar un día antes del mismo).

Tal regulación legal, sin embargo, hace posible que los procesos de internos de selección de candidaturas inicien antes que el proceso electoral, no obstante que se trata de una etapa que claramente forma parte del mismo, como acto preparatorio. Aunado a lo anterior, se deja al arbitrio de los partidos políticos

SUP-OP-32/2015

configurar la duración de sus precampañas, lo cual repercute necesariamente en la distribución de prerrogativas para tal efecto, pudiendo generarse inequidad.

Además, el hecho de que se permita que los procesos internos de selección de candidatos culminen un día antes del registro de los mismos ante la autoridad electoral local, impacta en la posibilidad de impugnación de dichos procesos internos y sus resultados, lo que puede llegar a implicar una denegación al derecho de acceso a la justicia para los participantes de dichos procedimientos.

Tal etapa de precampañas, además, se superpone con la fecha establecida para expresar la intención de constituir coaliciones.

Todo lo anterior puede generar, en última instancia, falta de certeza e inequidad en la contienda electoral, vulnerándose así los principios constitucionales que deben regir los procesos electorales.

En dicho sentido es que se estima por esta Sala Superior que las normas controvertidas sí resultan contrarias a la Constitución federal, en tanto que provocan incertidumbre, fundamentalmente, respecto del inicio y culminación de los procesos internos de selección de candidatos, permitiendo que se desarrollen antes del inicio del proceso electoral y se superpongan con otras etapas del mismo, como es la fecha máxima para manifestar la intención de conformar coaliciones.

16. Decimoprimer concepto de invalidez de Morena –omisión de establecer la duración de las campañas electorales–. El partido promovente sostiene que el artículo **169, párrafo primero** de la Ley Electoral del Estado de

Quintana Roo, al establecer que las campañas electorales en el caso de Gobernador no podrán durar menos de sesenta días ni más de noventa días, y tratándose de las elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos durarán de treinta a sesenta días, por su falta de certeza e indeterminación contraviene el artículo 116, fracción IV, incisos b) y j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, pues en concepto del promovente si bien el precepto constitucional señalado establece que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días en el caso de diputados o ayuntamientos, la disposición legal impugnada, al repetir sustancialmente su contenido, es omisa en precisar cuál es la duración que en la entidad deben tener las campañas electorales, generando incertidumbre respecto de la duración específica de cada una de las campañas electorales.

Asimismo, señala que el precepto constitucional señalado establece los rangos mínimos y máximos que pueden durar las campañas electorales, dentro de los cuales el legislador local cuenta con cierta libertad de configuración normativa; sin embargo, no es lícito que mantenga la ambigüedad, por lo que debió concretar la duración precisa de cada una de las campañas electorales.

La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

“Artículo 169. Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha del registro de candidaturas que aprueben los Órganos Electorales competentes y concluirán tres días antes de la Jornada Electoral. **En ningún caso podrán exceder de noventa días, ni durar menos de sesenta días, para el caso de la elección de Gobernador, y las elecciones de Diputados**

y miembros de los Ayuntamientos durarán de treinta a sesenta días.”

OPINIÓN. Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al partido impugnante, pues si bien la norma de que se trata no establece de manera específica el plazo de duración de las campañas electorales locales, dicha circunstancia no la torna inconstitucional.

El artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala de manera textual lo siguiente:

“Artículo 116.

(...)

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

(...)

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 será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos**; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

(...)”

El precepto constitucional transcrito dispone que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan; y que en todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; así como que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

De lo anterior se desprende que, en observancia al sistema federal adoptado por el Estado mexicano, en la Constitución General de la República **sólo se establecen parámetros de plazos mínimos y máximos para la duración de las campañas** y precampañas de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, **lo cual permite a las legislaturas locales, en ejercicio de su autonomía y potestad soberana, determinar libremente la duración de las mismas, con la única limitante de no rebasar los límites** indicados en la propia Ley Fundamental.

Ello, puesto que el mandato constitucional establece con meridiana claridad, líneas específicas de duración de las campañas electorales locales, las cuales, de conformidad con el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 del Pacto Federal, imponen un deber infranqueable de sujetar su duración a los propios límites que el Constituyente Permanente dispuso.

En ese orden, lo ideal es que los Congresos locales, en uso de la libertad de configuración legislativa conferida por la Constitución Federal, al tratarse de una cuestión esencial para la debida regulación de los procesos electorales, establezcan la duración específica de los periodos de precampaña y campaña, de acuerdo a la elección de que se trate, en atención a la intensidad y duración que consideren conveniente para que los partidos políticos difundan su propuesta política y a sus precandidatos o candidatos, con la única salvedad de que no deberán de exceder los límites máximos constitucionalmente permitidos.

No obstante, la circunstancia de que el legislador local regule

en la legislación la duración de las campañas en el Estado, en términos esencialmente idénticos a los establecidos en la Constitución Federal, sin establecer una duración específica, no implica una transgresión al texto constitucional, en tanto los límites de duración establecidos se encuentran dentro de los parámetros establecidos por la Carta Magna.

No se soslaya que los promoventes sostienen que la falta de un plazo específico de duración de las campañas genera incertidumbre jurídica; sin embargo, se estima que no asiste la razón en cuanto a esta afirmación, en razón de que dicha cuestión, puede ser establecida por el Instituto Electoral local, dentro de los parámetros establecidos por la legislación local y la Constitución Federal, mediante acuerdo general en el que establezca el periodo de campañas para el proceso electoral de que se trate.

17. Decimosegundo concepto de invalidez de Morena –omisión de establecer las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional en los supuestos de sobrerrepresentación y subrepresentación–. El partido Morena impugna la inconstitucionalidad del artículo 272, penúltimo párrafo de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por omisión legislativa, al no establecer las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en el supuesto de mayor o menor sobrerrepresentación, lo que en su concepto transgrede al artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal.

La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

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

(...)

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

OPINIÓN. Esta Sala Superior opina que el precepto controvertido no vulnera disposición constitucional alguna, pues si bien no establece la fórmula para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en el supuesto de mayor o menor sobrerrepresentación, lo cierto es que dicha cuestión no implica una transgresión al orden constitucional.

En efecto, en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, se dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional.

En este sentido, por disposición constitucional expresa, las leyes de las entidades federativas son las que deben establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional, las cuales únicamente deben respetar los límites a la sobrerrepresentación o sub representación siguientes:

SUP-OP-32/2015

- Ningún partido tendrá un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en 8 puntos su porcentaje de votación emitida.
- La base anterior no se aplicará al partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el 8%.
- En la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales.

Al respecto, del análisis de la porción normativa impugnada se desprende que los límites de sobre y sub representación previstos son acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, la circunstancia de que el numeral impugnado, en sus tres primeros párrafos, establezca la fórmula para la asignación de diputados de representación proporcional, y posteriormente los límites a la sub y sobre representación, sin establecer una nueva fórmula para dar cumplimiento al mandato constitucional, no generan su inconstitucionalidad por omisión legislativa, pues si bien lo ideal sería que el precepto legal impugnado sí lo previera, a efecto de dar unidad legislativa y mayor certeza al sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el Estado de Quintana Roo, dicha circunstancia queda a la libre configuración legislativa.

Con independencia de lo anterior, se estima que, además, el ejercicio puede verificarse en sede judicial con motivo de las impugnaciones correspondientes.

18. Decimotercer concepto de invalidez de Morena –regulación de calumnia–. El partido Morena impugna la inconstitucionalidad del artículo 324 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que establece la definición de la “**calumnia**”, en materia electoral como “**la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral**”.

En concepto del promovente, dicha disposición transgrede la libertad de expresión y de difusión de información, que puede implicar una forma de censura previa, al prevenir una amenaza legal sancionatoria a los sujetos del proceso electoral o líderes de opinión y medios de comunicación que expresen opiniones o afirmaciones que consideren veraces y de interés público.

Asimismo, sostiene que la porción normativa impugnada contiene una definición deficiente de calumnia, ya que estima que el tipo administrativo debería contemplar como uno de sus elementos, que el infractor conozca previamente la falsedad de los hechos o delitos que impute al sujeto pasivo.

La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

“**Artículo 324.** Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.”

OPINIÓN. Esta Sala Superior opina que el precepto legal antes transcrito, en la parte impugnada, en principio **no es**

inconstitucional, en razón de lo siguiente.

En primer lugar, conviene señalar que el planteamiento materia de análisis tiene relación directa con el derecho a la libertad de expresión en materia electoral.

En el plano constitucional, importa tener presente el contenido de los artículos 6o. y 7o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”

“**Artículo 7o.-** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.”

El artículo 6o. transcrito, alude a los derechos fundamentales de *libertad de expresión y libertad de información*.

Un rasgo distintivo entre tales derechos es que, en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales; en tanto que la libertad de información otorga el derecho de obtener la información existente sobre determinados hechos y actos jurídicos.

Del análisis armónico de los preceptos constitucionales reproducidos, se puede apreciar que, en principio, la

manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber que se ataque a la moral, se afecten los derechos de terceros, se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

Asimismo, esta Sala Superior ha advertido que fue voluntad del Constituyente determinar como inviolable la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; sin que sea dable establecer censura previa, ni exigir fianza a los autores o impresores, como tampoco coartar la libertad de imprenta, siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública.

En este contexto, se ha estimado que la prohibición de la censura previa no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o en su caso, que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los límites del derecho de libre expresión, lo que implica que estos límites no se pueden hacer valer en forma previa, mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más un determinado mensaje destinado al conocimiento público, sino a través de la determinación de responsabilidades jurídicas posteriores, tanto de naturaleza civil, como penal y administrativa.

Acorde a lo narrado, se ha considerado que es factible imponer ciertos límites y reglas respecto al ejercicio del derecho a la libre expresión, incluso respecto del contenido, características y modalidades de los mensajes. Sin embargo, la determinación y aplicación de estos límites debe ser *ex post*, esto es, no puede excluirse, en forma previa, el mensaje del conocimiento y probable debate público, sino que se debe permitir la difusión y

el sometimiento de las opiniones y mensajes al conocimiento y probable debate público y, de ser el caso, al escrutinio administrativo y jurisdiccional.

Tal construcción ha sido elaborada por esta Sala Superior con apoyo del criterio emitido por el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recogido en la jurisprudencia P./J.26/2007, cuyo rubro es: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.”**

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior ha advertido que el derecho a la libre expresión, como pilar fundamental del Estado democrático de Derecho, se encuentra también tutelado en diversos instrumentos internacionales suscritos por nuestro País, entre otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyos artículos atinentes son del tenor siguiente:

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y
POLÍTICOS**

“Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

**CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS
HUMANOS**

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar,

recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

De los mencionados dispositivos se obtiene que en materia de libertad de expresión:

- a)** Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones;
- b)** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión por cualquier medio;
- c)** Toda persona tiene derecho a obtener información;
- d)** El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa, sino sólo a ciertas restricciones y a responsabilidades ulteriores;
- e)** Tanto las restricciones al derecho a la libre expresión, como las responsabilidades ulteriores deben estar expresamente previstas en la ley y ser necesarias para

SUP-OP-32/2015

asegurar el respeto a los derechos y reputación de los demás, y la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social;

- f) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, de enseres y aparatos usados en la difusión de información o cualesquiera otro medio destinado a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones;
- g) Se debe prohibir expresamente, en la ley toda propaganda en favor de la guerra; toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por cualquier motivo, incluidos los de raza, color, religión, idioma y nacionalidad.

Sentado lo anterior, en el artículo 324 de la Ley Electoral local, el legislador de Quintana Roo estableció una limitación al derecho a libertad de expresión, al establecer implícitamente en el artículo 324 de la Ley Electoral local la prohibición de difundir propaganda que se considere calumniosa, la cual conceptualiza como ***“la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”***.

Al respecto, esta Sala Superior, de manera reiterada, ha orientado su criterio en el sentido de que debe protegerse y garantizarse el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en el debate político, en el marco de una campaña electoral, en tanto condición de posibilidad de una elección libre

y auténtica, y la formación de una opinión pública informada, de conformidad con lo establecido en los artículos 6º, en relación con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución.

De igual forma, ha sostenido que es consustancial al debate democrático, que se permita la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. Debe permitirse a los titulares de los derechos fundamentales de libertad de pensamiento, de expresión y de información, que cuestionen e indaguen sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, de forma que los electores puedan formar libremente su propio criterio para votar.

En tal virtud, las libertades de expresión y de información, así como el ejercicio de los derechos fundamentales de carácter político-electoral, constituyen una trama normativa y se fortalecen entre sí.

Asimismo, se ha considerado en diversas ejecutorias que las elecciones libres y auténticas, así como la libertad de expresión, en particular la libertad de debate y crítica política, al igual que el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

Sobre el particular, conviene recordar que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha tenido la oportunidad

SUP-OP-32/2015

de destacar en reiteradas ocasiones¹⁴ que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

Dicho órgano interamericano estimó que es indispensable proteger y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar.

¹⁴ Véase particularmente casos *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001, por lo que ve a los temas de libertad de expresión y censura previa. **Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, sentencia del 6 DE FEBRERO DEL 2001 Y Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004**

No obstante, el ejercicio de la libertad de expresión encuentra contrapeso con otro valor fundamental que también ha sido tutelado tanto por la normatividad electoral como por la de carácter internacional que se ha especificado.

Se trata de la honra, la reputación y la dignidad de las personas, en el caso de los servidores públicos o de las personas públicas, los cuales por supuesto, deben ser jurídicamente protegidos, pues de conformidad con el artículo 11, párrafos 1 y 2,¹⁵ de la invocada Convención Americana, toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y, por otra, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

En ese sentido, el contenido del artículo cuya invalidez se reclama prevé una limitación al ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito político-electoral, que encuentra sustento expreso en el artículo 41, fracción III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que constituye una excepción a la regla general del 6º constitucional, en razón de los sujetos a los que se dirige: partidos y asociaciones políticas, sus candidatos y sus integrantes, así como a la materia de la expresión: la propaganda política.

Por tanto, en opinión de esta Sala Superior, el derecho al respeto a la honra y a la dignidad personal constituye un límite

¹⁵ Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3...

a la expresión, injerencias o ataques de particulares, grupos y del Estado, lo que para este órgano colegiado resulta acorde con la prohibición inmersa en el artículo 324 de la Ley Electoral local de difundir propaganda que se considere calumniosa.

Ello, en opinión de esta Sala Superior, constituye un imperativo del sistema democrático mexicano, si se tiene presente que es derecho fundamental de toda persona el respeto a su dignidad, para no ser sujeto de ataques indebidos en su honra y reputación, así como de conductas que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, según se dispone en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución Federal; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo antes expuesto se corrobora en las jurisprudencias 11/2008 y 14/2007, sustentadas por esta Sala Superior, de rubros: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”***. Y ***“HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN”***.

No se soslaya que esta Sala Superior también ha sostenido, tratándose del ejercicio de la libertad de expresión en relación con la propaganda política que difundan los partidos políticos a través de los medios electrónicos de comunicación, que el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público.

En torno a ello se ha considerado que en tales casos, **el margen de tolerancia debe ser mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general.**

Tal criterio se adoptó a partir de la concepción clara de que en una democracia constitucional se requiere de un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, de lo que resulta que apreciados en su contexto, no deben excluirse o discriminarse expresiones vehementes, cáusticas, álgidas, sobre el desempeño del gobierno y sus funcionarios, siempre y cuando no se traspasen los límites constitucionales y legales dados a ese propio derecho fundamental, lo que deberá ponderarse por la autoridad competente en cada caso en concreto.

Consecuentemente, se estima que la previsión legal de la calumnia no **afecta de manera trascendental la libertad de expresión en la difusión de propaganda electoral**, pues en el ejercicio de ésta los contendientes electorales están en posibilidad de emitir cualquier pronunciamiento en pro o en contra de instituciones públicas, candidatos, partidos, coaliciones y autoridades electorales, siempre que, a través de las mismas no se profiera una calumnia, la cual será calificada en forma *ex post* por el Tribunal Electoral local.

Máxime si se pondera que de dicho término puede inferirse que el legislador local, aun cuando no lo haya justificado expresamente en el proceso legislativo, pretendía justamente establecer elementos más puntuales sobre la propaganda electoral que regulan de manera más completa las finalidades

perseguidas en la reforma constitucional, pues tal medida tiene por objeto la reducción de las campañas negativas y denostación de los adversarios, a efecto de elevar el nivel de debate político, evitando propaganda de ataque que por su naturaleza no contribuye a un sano desarrollo de las contiendas electorales.

Lo anterior, en términos de la tesis P./J. 61/2009, de rubro: ***“PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”***¹⁶.

19. Decimocuarto concepto de invalidez de Morena –facultad de la Dirección Jurídica del Instituto Electoral local de desechar de plano la denuncia en procedimiento especial sancionador por no constituir los hechos denunciados una violación en materia de propaganda político electoral–. El partido Morena impugna la inconstitucionalidad del artículo 325, párrafo tercero, inciso b) de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que faculta a la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de la entidad federativa a desechar de plano, sin prevención alguna, la denuncia presentada en un procedimiento especial sancionador, en el supuesto de que los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político electoral.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, julio de 2009, página 1451, registro 166,863. En el precedente se hace mención de que similares consideraciones se sostuvieron al fallar en sesión de veintiocho de octubre de dos mil ocho, las acciones de inconstitucionalidad 102/2008 y 103/2008, bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En concepto del promovente, el precepto legal impugnado contraviene los artículos 1, 4, 17, párrafo segundo, 99 y 116, fracción IV, incisos b) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues impide a la parte denunciante el **acceso a la justicia electoral**, al negar el derecho a que los planteamientos formulados sean resueltos por un juez o tribunal.

La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

“**Artículo 325.** La denuncia en la vía prevista en este capítulo, deberá reunir los siguientes requisitos:

La denuncia será desechada de plano por la Dirección Jurídica del Instituto, sin prevención alguna, cuando:

(...)

b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político electoral; (...)”

OPINIÓN. Esta Sala Superior opina que el precepto legal antes transcrito, en la parte impugnada, **es inconstitucional**, en razón de lo siguiente.

En materia de derechos humanos se han desarrollado, dentro de los **derechos de seguridad jurídica o derechos procedimentales**, el **derecho de acceso a la justicia**, previsto en los artículos 14, 16, párrafo primero y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ así como en los

¹⁷ “**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

numerales en los artículos 8.1¹⁸ y 25¹⁹ de la Convención Americana de Derechos Humanos, dentro del cual se encuentran comprendidos como derechos inmanentes a éste la tutela jurisdiccional efectiva, así como los mecanismos de tutela no jurisdiccional –que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente–.

El derecho de acceso a la justicia se concreta en la posibilidad de acceder a un juicio en el que, cumplidos los requisitos procesales, se emita una decisión de carácter

“**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)”

“**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.”

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

¹⁸ “**Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

¹⁹ “**Artículo 25. Protección Judicial**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

jurisdiccional que resuelva las pretensiones deducidas, lo que supone la obligación estatal de crear los mecanismos institucionales necesarios para que cualquier persona que vea conculcados sus derechos pueda acudir ante un tribunal dotado de facultades suficientes para obtener la reparación de esa violación.

Adicionalmente, la **tutela judicial efectiva** implica que no es suficiente para cumplir con la obligación derivada del derecho fundamental de acceso a la justicia, la previsión constitucional y/o legal por parte del Estado de mecanismos judiciales a través de los cuales puedan hacer valer sus derechos; sino que es indispensable que los juicios, recursos, o medios de defensa previstos sean idóneos para resolver la litis planteada y, en su caso, para ejecutar la decisión judicial, sea restituyendo al agraviado en el goce del derecho transgredido, o indemnizándolo.

En relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el **acceso a una tutela jurisdiccional** como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.²⁰

De lo anterior se desprende que el **acceso a la tutela jurisdiccional** comprende tres etapas, a las que corresponden

²⁰ Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, cuyo rubro es "**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**" (publicada en la página 124 del Tomo XXV, correspondiente a Abril de 2007, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

tres derechos que lo integran:

- I. Una etapa previa al juicio, a la que corresponde el **derecho de acceso a la jurisdicción**, el cual parte del derecho de acción como una especie del derecho de petición que se dirige a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por parte de éstas;
- II. Una etapa judicial –desde el inicio del procedimiento y hasta la última actuación dentro del mismo–, a la que corresponden las **garantías del debido proceso**; y
- III. Una etapa posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.

Ahora, si bien la garantía constitucional citada en principio va dirigida a los **jueces y tribunales pertenecientes al Poder Judicial en los procedimientos ventilados ante éstos**, al encontrarse encaminada a asegurar que los juicios se resuelvan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, **los derechos que conforman la tutela jurisdiccional efectiva obligan a todas aquellas autoridades que realicen actos materialmente jurisdiccionales**, es decir, a aquellas que dentro de su ámbito de competencia tengan atribuciones para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sean sólo materialmente jurisdiccionales.²¹

²¹ Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 192/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es **“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.”** (publicada en la página 209 del Tomo XXVI, correspondiente a Octubre de 2007, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

Sentado lo anterior, el **debido proceso** radica en el deber estatal de garantizar que las partes dentro de un procedimiento judicial tengan el derecho a ser oídos –derecho de audiencia–, de manera que puedan formular sus pretensiones y hacer valer sus derechos, así como ofrecer los elementos probatorios que estimen pertinentes, en condiciones de igualdad procesal, y que éstos sean analizados de forma completa y exhaustiva, a efecto de que se resuelva la contienda judicial conforme a lo que se haya alegado y probado en el juicio, atendiendo siempre a la facultad del Juez para valorar la relevancia de las pruebas ofrecidas, y ponderar la validez de la argumentación que se haya hecho valer.

En ese orden, las **garantías del debido proceso que resultan aplicables a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que se identifican como las formalidades esenciales del procedimiento, también denominadas como “garantía de audiencia”**, las cuales tienen como finalidad permitir que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica.²²

Al respecto, del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que nadie puede ser privado de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales, en el que se

²² Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 16/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“AUDIENCIA. SI SE OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE UNA LEY POR SER VIOLATORIA DE ESA GARANTÍA, LA AUTORIDAD FACULTADA PARA EMITIR UN ACTO PRIVATIVO PODRÁ REITERARLO SI LLEVA A CABO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE CUMPLA LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES DIRECTAMENTE APLICABLES.”** (visible en el Tomo XXVII, página 497, correspondiente a Febrero de 2008, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, siendo éstas las siguientes:

- I. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- II. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- III. La oportunidad de alegar; y
- IV. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.²³

Lo anterior pone de manifiesto que el debido proceso implica que el estudio de las pretensiones formuladas por las partes en un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio, sea abordado necesariamente en la sentencia o resolución definitiva por la autoridad competente para dirimir el conflicto, previa oportunidad que se les haya otorgado para comparecer al mismo, ofrecer los elementos probatorios y formular los alegatos que estimen pertinentes.

Consecuentemente, esta Sala Superior estima que la porción normativa impugnada es inconstitucional, pues el análisis

²³ Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 133, tomo II, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a diciembre de 1995, de rubro y texto siguiente: ***“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.*** *La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”.*

relativo a si los hechos denunciados constituyen o no una violación en materia de propaganda político electoral, es una cuestión que atañe al estudio de fondo del asunto, que debe ser analizado por el Tribunal Electoral local en la sentencia respectiva.

20. Decimoquinto concepto de invalidez de Morena –Vacatio Legis–. El partido Morena impugna la inconstitucionalidad del artículo primero transitorio del Decreto número 344 por el que se reformó la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicado el once de noviembre de dos mil quince, que establece como fecha de entrada en vigor de las reformas, el día siguiente a aquél en que inicie su vigencia el diverso Decreto de reforma a la Constitución Política local en materia político electoral, pues en su concepto contraviene los artículos 14, párrafo primero, 16, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, pues en su concepto se pretenden dar efectos retroactivos a las reformas legales controvertidas, en razón de que el decreto a la reforma constitucional a que remite fue publicado el seis de noviembre de dos mil quince en el periódico oficial del Estado, mientras que el Decreto relativo a la reforma legal se publicó el once de noviembre del año en cita.

La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor previa su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, al día siguiente que inicie su vigencia el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo en materia político electoral.”

OPINIÓN. En relación con el planteamiento contenido en este

SUP-OP-32/2015

concepto de invalidez, la Sala Superior considera que no puede emitir pronunciamiento en torno a dicha cuestión, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.

Lo anterior es así toda vez que la cuestión relativa a la entrada en vigor de las reformas legales, constituye un tema que no es exclusivo del Derecho Electoral, sino que pertenece a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por ser planteamientos vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo del Estado de Quintana Roo.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-3/2014, SUP-OP-7/2014, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-6/2015, SUP-OP-7/2015, SUP-OP-8/2015, entre otras.

21. Decimosexto concepto de invalidez de Morena –facultad de realizar notificaciones por la vía más expedita–. El partido Morena hace valer la inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que prevé la posibilidad de que en casos urgentes o extraordinarios, las notificaciones de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales se puedan realizar **por la vía más expedita**.

Lo anterior, pues en concepto del promovente dicha fracción transgrede el principio de certeza jurídica consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal, al dejar al arbitrio de la autoridad electoral determinar cuál es esa vía.

La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

“Artículo 57. En casos urgentes o extraordinarios, las notificaciones de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales, podrán hacerse por vía telegráfica, a través de fax o por la vía más expedita y surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o se acuse su recibo.”

OPINIÓN. Al respecto, esta Sala Superior estima que el precepto legal materia de análisis es constitucional, en razón de lo siguiente:

El principio de seguridad jurídica consiste en otorgar certeza al gobernado respecto de una situación o actuación de las autoridades; no obstante, ello no debe entenderse en el sentido de que el legislador debe precisar de manera específica un procedimiento para cada una de las relaciones jurídicas que se entablen. En todo caso, debe entenderse que la garantía de seguridad jurídica, en su expresión genérica, exige del legislador el establecimiento de normas que otorguen certeza a los gobernados y que al mismo tiempo sirvan de orientación a la autoridad para resolver la situación que en cada caso corresponda.

En torno a dicha garantía, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 144/2006, visible en la página 351 del tomo XXIV, octubre de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo contenido establece:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un

SUP-OP-32/2015

procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”.

En ese sentido, se reitera que el principio de seguridad jurídica no debe entenderse en el sentido de que la ley en todo caso deba señalar de manera especial y destacada un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se den entre autoridades y particulares; sino en el sentido de que respecto del derecho fundamental a la seguridad jurídica la ley debe contener los elementos mínimos para que el gobernado pueda defender su derecho, proporcionándole los instrumentos necesarios para ello, de tal manera que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

En ese tenor, en lo que se refiere a actos de autoridad legislativa que conceden facultades discrecionales a las autoridades administrativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios de legalidad y seguridad jurídicas contenidos, en su expresión genérica, en el artículo 16 constitucional, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad discrecional a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable, esa atribución, en forma tal, que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa, en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad.

Al respecto, sirve de apoyo la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 45 del tomo III, del apéndice 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala:

“FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE ELLAS EN EL JUICIO DE AMPARO.- El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo cuando se ejercita en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica”.

Asimismo, el Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que la base total de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, pero que **su otorgamiento o uso no significa que se permita la arbitrariedad, ya que la actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de motivación y fundamentación**, tal como se desprende de la tesis visible en la página 56, tomo VIII, septiembre de 1998, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dispone:

“FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD. La base total de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional”.

De conformidad con lo anterior, el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido, su uso en

ocasiones puede ser conveniente o necesario para lograr la finalidad que la propia ley les señala. **Sin embargo, su ejercicio debe limitarse de manera que se impida la actuación *arbitraria* de la autoridad. Dicha limitación puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede contener determinados parámetros que acoten el ejercicio de la atribución en forma razonable, o de la obligación de fundamentación y motivación que tiene todo acto de autoridad.**

En ese sentido, se estima que el precepto legal impugnado es constitucional, pues si bien establece la posibilidad de que en casos urgentes o extraordinarios, las notificaciones de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales se puedan realizar **por la vía más expedita** que la autoridad determine, dicha facultad se encuentra limitada por la obligación de la autoridad de establecer los motivos o razones que justifiquen que la vía elegida es la más adecuada.

22. Primer concepto de invalidez del Partido Acción Nacional –invasión competencial en materia de observación electoral–. Los artículos 15 y 157 de la Ley Electoral de Quintana Roo contravienen lo dispuesto por el artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 125 y 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Partido Acción Nacional considera que el artículo 15 de la Ley Electoral de Quintana Roo es inconstitucional toda vez que el legislador local es omiso al no reformar el artículo 15 de la Ley Electoral de Quintana Roo, pues si bien el artículo referido contempla el derecho de los ciudadanos a ser observadores

electorales durante las jornadas electorales, también contempla que dichos derechos serán ejercidos por ciudadanos en la forma y términos que determine la propia Ley en comento.

Lo anterior, a juicio del partido político, contraviene lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es una invasión a la competencia de la autoridad electoral federal, ya que las reglas, lineamientos, criterios y formatos de la observación electoral son facultados por el Instituto Nacional Electoral de conformidad con el artículo 41 fracción V, apartado B inciso a) de la Carta Magna.

En ese mismo sentido, el artículo 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la observación electoral es una de las atribuciones que pueden delegarse a los organismos públicos locales en términos del numeral 8, apartado C, fracción V del artículo 41 de la Constitución Federal, no obstante, a decir del partido político, su regulación no es algo que pueda quedar al arbitrio de los Estados, ya que el artículo 15 no es el documento jurídico que podrá regularlo, sino más bien atender este derecho con base en los lineamientos y criterios que emita la autoridad electoral federal.

Asimismo, menciona que el artículo 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las bases, requisitos, funciones y otras generalidades de este derecho por lo cual resulta contradictorio que el legislador local pretenda regular la forma en que se podrá ejercer este derecho.

De igual forma, el Partido Acción Nacional solicita la invalidez del artículo 157 de la Ley Electoral de Quintana Roo pues al establecer que la observación electoral se puede realizar en

todos los actos correspondientes al proceso electoral y restringir a los observadores por cuestiones de parentesco consanguíneo hasta el tercer grado con algún candidato en el distrito o municipio en el que participe, es contrario a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales máxime que la observación electoral es un tema de exclusiva regulación para el legislador nacional en el que se ha pronunciado sobre los actos en los que podrá llevarse a cabo la observación electoral y los limita al día de la jornada electoral.

Normas impugnadas:

“**Artículo 15.-** Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores electorales, en la forma y términos que determina la presente Ley.”

“**Artículo 157.-** Una vez obtenida la acreditación como observador electoral, podrán participar en todos los actos correspondientes al proceso electoral, dentro del marco de las atribuciones y limitantes que establece la presente Ley. No podrá actuar como observador electoral, en aquellos Municipios o Distritos donde el ciudadano guarde relación de parentesco consanguíneo hasta el tercer grado con el o los candidatos, o ser cónyuge de uno de ellos.”

OPINIÓN. En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, la Sala Superior opina que los preceptos en cuestión son **inconstitucionales**.

Lo anterior porque el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, apartado b, inciso a), numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos en la normatividad aplicable y en lo relativo a los procesos electorales federales y locales, las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de observación electoral.

Asimismo, en el Libro V de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Título Primero denominado

de las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales, se incluye el Capítulo VII relativo a la observación electoral.

En esas circunstancias se advierte claramente que el Poder Reformador estableció como materia de regulación tanto de procesos electorales federales como locales, la observación electoral y determinó como facultad del Instituto Nacional Electoral la emisión de las reglas y lineamientos atinentes.

Bajo esa perspectiva se opina que las normas materia de impugnación son inconstitucionales, pues con las mismas se invade una competencia cuya regulación, la Ley Fundamental dispone que se trata de una materia general que abarca ambos tipos de procesos comiciales y cuya atribución para reglamentarla es otorgada al organismo público autónomo nacional en materia electoral.

23. Tercer concepto de invalidez del Partido Acción Nacional –parámetros sección electoral–. El artículo 26 de la Ley Electoral de Quintana Roo en contravención del artículo 41 fracción V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 147, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Partido Acción Nacional sostiene que el artículo 26 de la Ley Electoral de Quintana Roo resulta contrario al artículo 41 fracción V, apartado B, inciso a) numeral 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho artículo constitucional establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio

en secciones electorales.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define a la sección electoral y establece en su artículo 2 que dicha ley es aplicable a las elecciones en el ámbito federal y local respecto de las materias que establece la Constitución.

En concepto del instituto político existe una omisión por parte del legislador local al no reformar dicho artículo y dejar de observar lo establecido por el legislador federal respecto del número de electores que conforman las secciones electorales, invadiendo la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral al establecer una integración menor a la establecida por el legislador nacional en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que refiere en su artículo 147, numeral 3, que cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3000.

Normas impugnadas:

“**Artículo 26.-** Las secciones electorales en que se divide el territorio del Estado, comprenderán cada una un máximo de mil quinientos electores.”

OPINIÓN. En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, la Sala Superior opina que el precepto en cuestión es **inconstitucional**.

Esto es así porque el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 2, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos en la normatividad aplicable y en lo relativo a los

procesos electorales federales y locales, la división del territorio nacional en secciones electorales.

Al respecto, se debe considerar que la sección electoral es la base territorial mínima de la geografía electoral, de tal manera que un conjunto de secciones electorales conforman las siguientes partes de dicha geografía como pueden ser los distritos o las circunscripciones electorales.

La importancia de la sección electoral radica en que al tratarse de la fracción territorial de los distritos electorales plurinominales tiene como función servir de criterio para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, por lo que el seccionamiento del territorio nacional presenta una trascendencia tal que afecta los mismos fundamentos del proceso electoral federal al determinar el lugar en el que los electores emitirán su voto.

En la conformación de las secciones electorales, la autoridad competente tiene la obligación de apegarse a determinadas reglas.

En ese sentido el Libro V de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Título Primero denominado de las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales, se incluye el Capítulo IV relativo a la distritación electoral, en el cual se establece que la demarcación de los distritos electorales federales será con base en el último censo general de población, las normas establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los criterios generales determinados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SUP-OP-32/2015

Entre las reglas que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la conformación de los distritos electorales, se encuentra la establecida en el apartado 3 del artículo 147, conforme al cual cada sección electoral tendrá como mínimo 100 electorales y como máximo 3,000.

En esas circunstancias, se advierte claramente que el precepto materia de impugnación es contrario tanto a la Constitución como la multicitada Ley General, pues lejos de establecer un parámetro como el ya referido, dispone de manera tajante que toda sección electoral se conformará con 1,500 electores.

Lo anterior implicaría que en la división geográfica-electoral del Estado de Quintana Roo, el Instituto Nacional Electoral estaría obligado a atender a una regla que exige una conformación de la sección electoral distinta a la que establece la normatividad aplicable.

Por tanto, se advierte claramente que el Poder Reformador estableció como materia de regulación tanto de procesos electorales federales como locales al seccionamiento electoral y determinó como facultad del Instituto Nacional Electoral la emisión de las reglas y lineamientos atinentes.

Bajo esa perspectiva, se opina que la norma materia de impugnación es **inconstitucional**, pues con la misma se invade una competencia cuya regulación, la Ley Fundamental dispone que se trata de una materia general que abarca ambos tipos de procesos comiciales y cuya atribución para reglamentarla es otorgada al organismo público autónomo nacional en materia electoral.

24. Cuarto concepto de invalidez del Partido Acción Nacional –derogación de requisitos para registro de partidos locales–. La derogación de las fracciones IV y V del artículo 64 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

En la legislación electoral en materia electoral, se contemplaban determinaciones que a juicio del partido político se consideran adecuadas para las organizaciones que pretendan obtener su registro como partido local y que el legislador local las deroga sin justificación.

En opinión del partido, dichas disposiciones eran acordes, justas y convenientes a los requisitos que establece el artículo respecto a las organizaciones que pretendan constituirse en partidos políticos y que el legislador local elimina sin causa justificada.

El Partido Acción Nacional establece que, el requisito de acreditar el domicilio y órganos de representación en por lo menos diez distritos electorales uninominales permitiendo tener una representación de esta asociación en el estado y el requisito consistente en haber realizado actividades políticas independientes de cualquier otra organización política por lo menos durante el año anterior a la fecha en que presente su solicitud de registro, garantizaba que dichas asociaciones no fueran extensiones de otros institutos políticos sino de opciones políticas diferentes, lo cual el legislador electoral no observó.

Normas impugnadas:

“Artículo 64.- Toda organización de ciudadanos que pretenda constituirse como partido político local, deberá dar aviso de esa intención al Instituto, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador. A partir del aviso y hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente al INE sobre el origen y destino de

sus recursos, dentro de los diez primeros días de cada mes. Asimismo acreditará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

I. ...

II.....

III.

IV. Acreditar a través de constancia expedida por Notario Público, tener domicilio y órganos de representación en por lo menos, diez distritos electorales uninominales del Estado, sin perjuicio de la inspección que realice el Instituto;

V. Haber realizado actividades políticas independientes de cualquier otra organización política, por lo menos durante el año anterior a la fecha en que se presente la solicitud de registro; y....”

OPINIÓN. En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, la Sala Superior opina que la porción normativa en cuestión es **constitucional**.

En efecto, el artículo 2 transitorio, fracción I, inciso a), del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, señala que la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales establecerá los requisitos para su registro legal, así como los procedimientos y sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

En cumplimiento de dicho mandato en el Capítulo I, del Título Segundo, de la Ley General de Partidos Políticos se establecen los requisitos y procedimientos para la constitución y registro de un partido político, los cuales se regulan de los artículos 10 al 19.

De la lectura de los preceptos en cuestión se advierte que en ningún caso se establecen como requisitos para la constitución de un partido político local, los regulados en las fracciones IV y V del artículo 64 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Tales fracciones fueron derogadas en virtud de la reforma materia de la litis en la acción de inconstitucionalidad, situación de la cual se queja precisamente el partido político.

En ese sentido, se advierte que dicha derogación encuentra su justificación en la circunstancia de que a partir de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, el legislador constituyente al realizar la división de competencias en materia electoral, entre la Federación y las entidades federativas, dispuso que la regulación relativa al registro de partidos políticos corresponde a la Ley General expedida por el Congreso de la Unión y, por ende, lo que ahí se determine no puede ser modificado por los órganos legislativos de las entidades federativas.

Dada esta situación se entiende que la derogación de las fracciones del citado numeral tuvo como objetivo adecuar la legislación estatal a lo establecido a Ley General de Partidos Políticos, en la cual, se insiste, no se contemplan como requisitos para la constitución de un partido político local los consistentes en tener cierto número de domicilios, o bien, realizar actividades políticas independientes de cualquier otra organización, en un periodo determinado.

Por tanto, es claro que la derogación de las fracciones en comento en forma alguna puede ser considerada como contraria a la Constitución.

25. Sexto concepto de invalidez del Partido Acción Nacional –causas de pérdida de registra para partidos políticos locales–. El artículo 73 de la Ley en comento contradice lo establecido por el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos en sus incisos a), b) y c).

El Partido Acción Nacional establece que el legislador local al mantener íntegro el contenido del artículo 73 de la Ley Electoral Local es omiso respecto a las causas de pérdida de registro de un partido político que establece el artículo 94 incisos a), b) y c) de la Ley General de Partidos Políticos, puesto que únicamente reforma el porcentaje de votación para poder mantener su registro y no modifica la base sobre la cual se considerará el porcentaje de un partido político. Lo anterior a decir del instituto en comento, resulta contrario a la norma general establecida por el legislador federal y de mantenerse íntegro dicho texto se genera un contexto contradictorio y falta de certeza jurídica.

De igual forma, sostiene que el legislador local rebasó la esfera de su competencia legislativa al regular distintos requisitos a los establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, dado que ésta regula a los partidos políticos nacionales y locales tal como lo establece en su artículo 1, inciso i) que refiere al régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos. Por lo que a juicio del Partido Acción Nacional, el artículo 73 de la Ley Electoral de Quintana Roo vigente, trasgrede los principios de legalidad y de seguridad jurídica al estar frente a una norma subordinada a una ley general contraria a los principios constitucionales, ya que las disposiciones de causa de pérdida de registro en la ley local cuentan con menos requisitos que los señalados por la ley general.

Normas impugnadas:

“Artículo 73.- Son causas de pérdida del registro o acreditación de un partido político en el Estado:
I. No obtener en el proceso electoral para Diputados inmediato anterior, al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en el Estado;

...”

OPINIÓN. En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, la Sala Superior opina que la porción normativa en cuestión es **inconstitucional**.

En efecto, el artículo 2 transitorio, fracción I, inciso a) del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, señala que la Ley General que regule a los partidos políticos nacionales y locales establecerá los requisitos para su registro legal, así como los procedimientos y sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

En cumplimiento a dicho mandato, en el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, se establecieron las causas de pérdida de registro de un partido político, las cuales abarcan tanto a los nacionales como a los locales. En lo que interesa dicho artículo dispone:

“Artículo 94. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

- a) No participar en un proceso electoral ordinario;
- b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;
- c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado;

...”

De la transcripción anterior se advierte que para la pérdida del registro, el cálculo del requisito del tres por ciento de la votación válida emitida se puede obtener respecto a los resultados de cualquier elección a que se refiere el artículo en comento.

En cambio, la porción normativa materia de impugnación dispone expresamente que dicho requisito únicamente se debe calcular con base en los resultados obtenidos en la elección de diputados locales.

Bajo esa perspectiva, es claro que dicha porción normativa modifica la base establecida por la Ley General, con lo cual reduce y acota tal requisito, situación que dificulta la conservación del registro o acreditación por parte de un partido político en dicha entidad federativa.

En ese orden de ideas, tal reducción se opina **inconstitucional**, porque nuestra Ley Fundamental al realizar la división de competencias en materia electoral, entre la Federación y las entidades federativas, dispone que la regulación relativa al registro de partidos políticos corresponde a la Ley General expedida por el Congreso de la Unión y, por ende, lo que ahí se determine no puede ser modificado por los órganos legislativos de las entidades federativas.

Consecuentemente, la porción normativa en cuestión invade una competencia atribuida a la Federación, al establecer requisitos distintos para la conservación del registro de un partido político.

26. Séptimo concepto de invalidez del Partido Acción Nacional –requisitos para que los partidos políticos

nacionales soliciten su registro como locales—. El artículo 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo contraviene la Ley General de Partidos Políticos al establecer lineamientos para que un partido político nacional pueda solicitar su registro como partido político local por no haber obtenido el porcentaje mínimo de votación en la última elección federal.

A decir del instituto político, el legislador local en la reforma al artículo 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo no considera el texto de la Ley General de Partidos Políticos al no observar que el legislador nacional generó lineamientos para que un partido político nacional pueda solicitar su registro como partido político local por no haber obtenido el porcentaje mínimo de votación en la última elección federal, imponiendo como obligación de considerar como mínimos los parámetros que definió en la Ley General de Partidos Políticos.

En el caso de que el partido político hubiera obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior en la entidad federativa, el legislador local lo tasa sobre una base distinta estableciendo que el tres por ciento se determinará sobre la base de la votación efectiva y no sobre la votación válida emitida.

Si bien la Constitución federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen una fórmula para la cual se aplica la votación efectiva, ésta es en los casos en los que dichos ordenamientos lo señalan con tal precisión.

Por lo anterior, el Partido Acción Nacional considera una total trasgresión a los principios de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa, a sabiendas que el en el caso no se podía

legislar de forma contraria a una norma de orden general como es la Ley General de Partidos Políticos.

En el segundo caso, el legislador es omiso al no imponer la obligación para el partido político nacional de haber postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos.

Normas impugnadas:

“Artículo 74...

Los Partidos Políticos Nacionales que pierdan su registro ante el INE por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral federal, podrán solicitar su registro como partido político local, siempre y cuando hayan alcanzado el tres por ciento de la votación efectiva para diputados en la última elección ordinaria.”

OPINIÓN. En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, la Sala Superior opina que la porción normativa en cuestión es **inconstitucional**.

En efecto, el artículo 2 transitorio, fracción I, inciso a), del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, señala que la Ley General que regule a los partidos políticos nacionales y locales establecerá los requisitos para su registro legal, así como los procedimientos y sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

En cumplimiento a dicho mandato, en el artículo 95, apartado 5, de la Ley General de Partidos Políticos, determinó los requisitos para que un partido político nacional que hay perdido su registro a nivel federal, pueda optar por registrarse como partido político local. En lo que interesa dicho apartado dispone:

“Artículo 95...

5. Si un partido político nacional pierde su registro por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral ordinario federal, podrá optar por el registro como partido político local en la o las entidades federativas en cuya elección inmediata anterior hubiere obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida y hubiere postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos, condición con la cual se le tendrá por cumplido y acreditado el requisito del número mínimo de militantes con que debe contar, establecido en el artículo 10, párrafo 2, inciso c), de esta Ley.”

Conforme a la transcripción, un partido político nacional que pierda su registro ante el Instituto Nacional Electoral podrá optar por el registro como partido político local cuando cumpla con los siguientes requisitos: a) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior y b) Haber postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos, con lo cual se genera la presunción de tener el número mínimo de militantes que exige la Ley.

Establecido lo anterior, de la comparación entre el artículo transcrito y el numeral materia de impugnación se advierte que este último resulta contrario a la Constitución, al establecer diferentes requisitos a los señalados por la Ley General de Partidos Políticos, esto es así, porque, en primer término el legislador local omitió establecer como requisito para poder optar ser registrado como partido político local, el relativo a la postulación de candidatos propios en la cantidad establecida por la Ley General de Partidos Políticos.

En segundo término la porción normativa local modifica la base sobre la cual se debe calcular el tres por ciento, puesto que la Ley General hace referencia a la elección inmediata anterior; en cambio, la Ley local indica que el cálculo debe realizarse con base en los resultados de la elección de diputados locales, con

SUP-OP-32/2015

lo cual evidentemente reduce las posibilidades de un partido político de alcanzar el registro a nivel local.

Finalmente, y en tercer término se debe considerar que la Ley General de Partidos Políticos establece que el referido tres por ciento se encuentra relacionado con la votación válida emitida; en tanto que la regla local refiere como concepto el de votación efectiva, con lo cual es claro que en este aspecto también modifica la regulación que al efecto establece la Ley de Partidos Políticos, puesto que los conceptos de votación válida y votación efectiva no son equiparables, pues se conforma por elementos distintos, tal y como lo establece el artículo 254 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Conforme a dicho artículo se entiende por votación válida: la suma de los votos depositados en las urnas de todas las casillas instaladas menos los votos nulos; mientras que la votación efectiva se conceptualiza como: 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.

Acorde con lo anterior, los conceptos de votación válida y votación efectiva se componen de elementos distintos, por lo que es claro que si la Ley de Quintana Roo utiliza un concepto distinto y no equiparable al que emplea la norma general, resulta evidente que con ello modifica dicha regulación.

En ese orden de ideas, las modificaciones y omisiones contenidas en la porción normativa en cuestión se opinan

inconstitucionales, porque nuestra Ley Fundamental al realizar la división de competencias en materia electoral, entre la Federación y las entidades federativas, dispone que la regulación relativa al registro de partidos políticos corresponde a la Ley General expedida por el Congreso de la Unión y, por ende, lo que ahí se determine no puede ser modificado por los órganos legislativos de las entidades federativas.

Consecuentemente, la porción normativa en cuestión invade una competencia atribuida a la Federación, al establecer requisitos distintos para la conservación del registro de un partido político.

27. Decimotercer concepto de invalidez del Partido Acción Nacional –regulación del procedimiento especial sancionador–. La introducción del libro quinto denominado del procedimiento especial dentro de la Ley Electoral de Quintana Roo, en específico los artículos 321, 323, 325, 327 y 328 es contrario a lo dispuesto por la Constitución así como a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Partido Acción Nacional señala que el legislador local al pretender regular el procedimiento especial sancionador estableciendo reglas específicas para desahogar dicho procedimiento, comete omisiones legislativas y adiciones contrarias al marco normativo constitucional en tres aspectos:

- a) La insuficiente regulación del procedimiento ordinario sancionador. El artículo 321 de la Ley Electoral Estatal establece un procedimiento de desahogo de quejas que no puede ser considerado un procedimiento ya que carece de reglas indispensables para garantizar certeza

SUP-OP-32/2015

respecto al contenido de las normas que regirán durante los procesos electorales.

Este artículo es el único dentro de la Ley que dispone un procedimiento, no obstante es insuficiente para garantizar un adecuado proceso atentando contra el principio de certeza jurídica que debe regir antes y durante las contiendas electorales.

- b)** La invasión de competencia del Instituto Nacional Electoral respecto de las denuncias de radio y televisión. El artículo 325 de la Ley Electoral de Quintana Roo dispone lo siguiente:

Lo anterior, atenta contra el contenido del artículo 41 base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula las prerrogativas de acceso a los tiempos de radio y televisión tanto para los partidos políticos nacionales como estatales ya que establecen que el Instituto Nacional Electoral es la única autoridad a nivel nacional para la administración de tiempo que corresponda el Estado en radio y televisión.

En ese mismo sentido, el artículo 116 de la Constitución federal establece la obligación de que en las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral se prevea el derecho de los partidos políticos a la radio y televisión conforme al artículo 41, apartado B, base III.

- c)** Otorgar atribuciones adicionales al Tribunal Electoral Local. A juicio del Partido Acción Nacional, los artículos 327 y 328 de la Ley Estatal al establecer que el procedimiento especial sancionador será instruido por la

Dirección Jurídica del instituto estatal; en tanto que la resolución será competencia del Tribunal Electoral Estatal, con lo cual omiten que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con una Sala Regional Especializada que le permite resolver los procedimientos especiales sancionadores constituida específicamente para eso, aunado a que no se contempla a nivel constitucional local ni en la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo ninguna disposición que faculte a dicho Tribunal para resolver procedimientos especiales sancionadores ni tampoco la estructura estatal prevé una sala especializada que permita resolver dichos procedimientos.

Normas impugnadas:

“Artículo 321.- Para el desahogo de las quejas, se observará el procedimiento siguiente:

I. La queja deberá presentarse por escrito ante la Oficialía de Partes del Instituto, debiendo contener, nombre y firma autógrafa del representante del partido político respectivo; narración de hechos; disposiciones legales que a su juicio se hayan infringido, y el ofrecimiento o aportación de pruebas, indicando las que deberán ser requeridas cuando se justifique que habiéndolas solicitado oportunamente por escrito no se las hubieren proporcionado.

II. Una vez recibida la queja, la Dirección de Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, verificará que se hayan cumplido los requisitos señalados en la fracción anterior. Si no se presenta por escrito o no contiene el nombre y firma autógrafa del denunciante, así como, la narración de hechos o las disposiciones legales que se hayan infringido, la queja se desechará de plano.

III. Si no contiene pruebas, dentro de las veinticuatro horas se prevendrá al denunciante para que las subsane dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a partir de su notificación, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, la desechará de plano.

IV. La Dirección de Partidos Políticos contará con cuarenta y ocho horas para comunicarle al partido político, coalición y/o ciudadano involucrado, la interposición de la denuncia en su contra, y lo emplazará para que en un término de cinco días contados a partir del día siguiente al de la notificación,

conteste por escrito lo que a su derecho convenga ofreciendo las pruebas que acrediten su defensa.

V. La Dirección de Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, al admitir la contestación, resolverá sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes dentro de los tres días hábiles siguientes, ordenando la preparación y desahogo de las mismas, para lo cual contará con un período de siete días hábiles.

VI. Concluido el plazo señalado para el desahogo de las pruebas, la Dirección de la (sic) Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes mediante dictamen que será turnado al Consejo General a efecto de que resuelva sobre la responsabilidad e imponga la sanción correspondiente, o bien, absuelva al presunto infractor, en los asuntos de su competencia.

El desahogo de las quejas, además de lo previsto en el presente artículo, se deberá ajustar a lo previsto en el reglamento que al efecto emita el Consejo General a propuesta de la Junta General.

Las resoluciones dictadas en el ámbito de la competencia del Instituto podrán ser impugnadas ante el Tribunal.”

“**Artículo 325.-** La denuncia en la vía prevista en este capítulo, deberá reunir los siguientes requisitos:

...

En materia de radio y televisión, el órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Dirección Jurídica del Instituto, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

...”

“**Artículo 327.-** Celebrada la audiencia, el titular de la Dirección Jurídica del Instituto, deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, así como un informe circunstanciado, al Tribunal Electoral del Estado, para que emita la resolución que corresponda.

El informe circunstanciado deberá contener por lo menos, lo siguiente:

- a) La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia;
- b) Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad;
- c) Las pruebas aportadas por las partes;
- d) Las demás actuaciones realizadas, y
- e) Las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Del informe circunstanciado se enviará una copia al Consejero Presidente del Instituto, para que dé cuenta a éste.”

“**Artículo 328.-** Recibido por el Tribunal Electoral del Estado, un expediente en estado de resolución conforme a los artículos anteriores, lo turnará de inmediato a la ponencia que corresponda, a fin de que se presente al Pleno el proyecto de resolución que corresponda en un plazo que no debe exceder de 5 días.”

OPINIÓN. En relación a los planteamientos contenidos en el inciso a), esta Sala Superior opina que la regulación del procedimiento ordinario sancionador en la ley electoral local no es contrario a la Constitución.

Esto es así, porque en esta materia el legislador constituyente no establece reglas o requisitos específicos a los cuales se tengan que ceñir los órganos legislativos locales, para la regulación del procedimiento ordinario sancionador, por lo que se debe entender que en este aspecto se les atribuye libertad de configuración, en virtud de la cual gozan de autonomía para configurar su propio sistema de requisitos en el Estado.

Por tanto, el legislador al elaborar la Ley Electoral de Quintana Roo consideró necesario establecer los lineamientos del procedimiento ordinario sancionador en un apartado específico, a saber, el Capítulo Tercero del Libro Cuarto, intitulado “De las Sanciones”, el cual en su artículo establece las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para el desahogo del procedimiento ordinario sancionador a efecto de sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

Asimismo, se debe considerar que el legislador local estableció una regla de suplencia, conforme a la cual el desahogo de las quejas se debe ajustar a lo previsto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General del propio Instituto Electoral de Quintana Roo.

Conforme a lo expuesto, en ejercicio de su libertad de configuración de leyes que le confiere la Carta Magna, el legislador local emitió la regulación que estimó pertinente, sin

SUP-OP-32/2015

que pueda considerarse como inconstitucional la mera insuficiencia regulativa que aduce el partido accionante.

Ahora bien, respecto al planteamiento resumido en el inciso b) respecto a la invasión de la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral en las denuncias en materia de radio y televisión, esta Sala opina que le asiste la razón al partido político y, por lo tanto, la porción normativa del artículo 325 de la Ley Electoral de Quintana Roo es contraria a los artículos 41, fracción III, apartados A, B y D; 116, fracciones IV, inciso i) y V, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 41, fracción III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Nacional 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.

Asimismo, dicho artículo en su apartado B establece que para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional 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, por su parte el apartado D, otorga al Instituto facultades para que a través de procedimientos expeditos investigue las infracciones relacionadas con radio y televisión.

En ese sentido, si la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Nacional Electoral es autoridad única para la administración de tiempos en radio y televisión y lo faculta para que investigue las infracciones

relacionadas con ambos temas, se constata que las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar, investigar o sancionar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a radio y televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Nacional Electoral, por ser el titular exclusivo de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación.

Bajo esa perspectiva, el legislador local al redactar el segundo párrafo del artículo 325 de la Ley Electoral de Quintana Roo atenta contra las disposiciones constitucionales, pues carece de competencia para regular las facultades atribuidas al Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión.

Asimismo, el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que cuando la conducta esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Nacional Electoral, específicamente a la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva; en tanto que la Proción normativa tildada de inconstitucional se atribuye a la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo tal posibilidad, lo cual es contrario a la normatividad aplicable.

De hecho, dicha disposición es contradictoria con lo dispuesto en el artículo 323 reformado de la Ley Estatal, conforme al cual, cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, recibida la denuncia por la Dirección Jurídica del Instituto Local, deberá turnarla de inmediato al Instituto Nacional Electoral.

SUP-OP-32/2015

Consecuentemente, esta Sala Superior opina que el artículo 325, párrafo segundo, de la Ley local, vulnera el artículo 41, fracción III, apartados A, B y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, por lo que hace al concepto de invalidez referido en el inciso c), esta Sala Superior opina que los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral Local son constitucionales.

Esto es así, porque como se puede advertir de la transcripción realizada, los artículos en comento se limitan a establecer reglas, plazos, etapas e instancias referentes al procedimiento especial sancionador materia de la competencia de las autoridades electorales locales.

Al respecto, ni la Constitución ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen la obligación de los órganos legislativos de las entidades federativas de establecer una sala u órgano jurisdiccional especializado para resolver este tipo de procedimientos.

Bajo esa perspectiva se debe de entender que, en ese aspecto regulatorio, el Poder Constituyente otorga libertad de configuración legislativa, de tal forma que corresponde al legislador local determinar a los órganos encargados de sustanciar y resolver los procedimientos especiales sancionadores materia de su competencia, sin que tal aspecto se encuentren obligados a replicar el esquema federal.

En esas circunstancias, se tiene que al establecer reglas aplicables a todo procedimiento especial sancionador, los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo disponen que el órgano encargado de instruirlos es la Dirección Jurídica del instituto local; en tanto que la resolución de los

mismos corresponde al órgano jurisdiccional electoral local, regulación que en forma alguna se advierte que atente contra alguna norma o principio constitucional.

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

PRIMERO. Son **inconstitucionales** los artículos 19, párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo; 80 quater; 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 y 193; 132, párrafo primero, fracción III; 134, fracción IV; y 172, párrafo cuarto; 177, fracción IV y 178, párrafo 4; 149, 151, párrafo primero y 303 último párrafo; 325, párrafo tercero, inciso b); 15 y 157; 26; 73; 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

SEGUNDO. No es materia de opinión el concepto de invalidez relativo a la *vacatio legis*.

TERCERO. Son **constitucionales** los artículos 20, 152, 181, 182, 183, 185, 186, 191 y 201; 57, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 95 bis, 95 ter, 95 quater y 95 quintus; 140, fracción IV; 159, párrafo tercero; 28, párrafo segundo; 85 y 86; 94, fracción V; 169, párrafo primero; 272, penúltimo párrafo; 324; 64, fracciones IV y V; 321, 323, 325, 327 y 328 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, así como el 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación.

Emiten la presente opinión los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la opinión diferenciada del Magistrado Flavio Galván Rivera, en los términos precisados, y con las ausencias de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a veintitrés de diciembre de dos mil quince.

SUP-OP-32/2015

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA EN LA SOLICITUD DE OPINIÓN DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-32/2015, FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVAS A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD IDENTIFICADAS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE 129/2015, 130/2015, 131/2015, 132/2015 Y 133/2015, ACUMULADAS.

Porque no coincido con todos los argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al dar respuesta a la solicitud al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

1. Excepciones a la suspensión de propaganda gubernamental.

Si bien coincido con el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en el sentido de que la norma impugnada es inconstitucional, no comparto la totalidad de las consideraciones, sino únicamente aquellas relativas a que el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, se debe suspender 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, en tanto que las únicas excepciones se refieren a las campañas de información de las autoridades

electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

2. Mesas Directivas de Casilla: Capacitación electoral, ubicación y designación de funcionarios.

En opinión del suscrito, las normas impugnadas son inconstitucionales, dado que las funciones relativas a la capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla, es competencia del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), párrafos 1 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con lo dispuesto en los numerales 1, párrafos 1, 2 y 3, y 32, párrafo 1, inciso a), fracciones I y III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Regulación sobre fiscalización.

A consideración del suscrito, las normas impugnadas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, nacionales y locales, así como de los candidatos, son inconstitucionales, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), párrafo 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 32, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en el artículo 1, párrafos 1, 2 y 3, de la misma Ley General.

4. Financiamiento privado.

En cuanto al tema de financiamiento privado, en opinión del suscrito, las normas impugnadas son inconstitucionales,

porque si bien no existe vulneración directa a la Constitución federal, las disposiciones controvertidas sí son contrarias a la Ley General de Partidos Políticos, la cual es reglamentaria de la Carta Magna, conforme a lo previsto en el artículo 1, de la Ley General, relacionado con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

La citada Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 53 a 57, establece las normas que se han de observar en materia de financiamiento privado de los partidos políticos, entre las cuales destacan las relativa a que ese tipo de financiamiento se debe ajustar a un límite anual, correspondiente a las aportaciones de militantes, siendo el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate, en tanto que, en el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procedimientos electorales, ha de ser hasta del diez por ciento del tope de gastos para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.

En este sentido, dado que las normas impugnadas prevén que el monto de aportaciones de militantes no podrá exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento, del monto total del financiamiento público ordinario para los partidos políticos y establecer que los candidatos, en su conjunto, podrán aportar hasta un quince por ciento del financiamiento público ordinario otorgado a los institutos políticos, es que arribo a la conclusión de que esas normas son inconstitucionales.

5. Derecho de los militantes de acceso a la justicia.

En opinión del suscrito, contrario a lo sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, el artículo 80 Quáter, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo es constitucional, debido a que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es un principio general del Derecho Electoral Mexicano, los militantes de los partidos políticos pueden acudir a defender sus derechos político-electorales, específicamente el de afiliación a un determinado partido político, ante la autoridad jurisdiccional, siempre que hayan agotado la instancia previa prevista en la normativa del partido político al que estén afiliados.

No obsta a lo anterior, que este órgano jurisdiccional especializado haya determinado en diversos medios de impugnación su procedibilidad per saltum, dado que ello es una excepción al principio de definitividad, excepción que se actualiza no de manera ordinaria y general sino extraordinaria, con la finalidad de evitar una afectación irreparable a los derechos político-electorales presuntamente vulnerados.

En esta tesitura, al ser el artículo 80 Quáter, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo concordante con lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en opinión del suscrito es constitucional,

6. Paridad horizontal de género.

En opinión del suscrito, en este tema, la Sala Superior no debe emitir opinión, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al respecto, al resolver la

acción de inconstitucionalidad 36 /2015 y sus acumuladas, 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en las que se impugnó la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

7. Denigración.

Para el suscrito, contrariamente a lo opinado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, el párrafo cuarto del artículo 172, de la Ley Electoral de Quintana Roo, al establecer el concepto de denigración en la propaganda de los partidos políticos, como causa de responsabilidad y sanción, no es contrario al derecho fundamental de libertad de expresión, al establecer limitaciones y supuestos distintos al de la calumnia.

En efecto, es convicción del suscrito, que en la propaganda política o política-electoral, no se puede denigrar a algún sujeto de Derecho, dado que ello excede los límites constitucionales de la libertad de expresión, porque no se puede, so pretexto del ejercicio de un derecho fundamental, atentar en contra de otros derechos fundamentales de los demás sujetos de Derecho, como es el honor, el buen nombre y la integridad moral.

La aseveración del suscrito tiene sustento en lo previsto en el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se prevé que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; por tanto, si en la propaganda política o política-electoral se hacen alusiones que denigren a cualquier sujeto de Derecho, es evidente que se están afectando derechos fundamentales de terceros, por lo

que es evidente que la norma tildada de inconstitucional no está afectada de ese vicio, antes bien, es acorde a la Carta Magna y, por tanto, es válida.

8. Distritación.

En opinión del suscrito y contrariamente a lo sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, es inconstitucional lo previsto en el artículo 28, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, al establecer que *“Entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia”*.

Lo anterior, dado que el Congreso del Estado de Quintana Roo, al legislar en este sentido, invade las facultades constitucionalmente previstas para el Instituto Nacional Electoral, si se tiene presente lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución federal.

Es convicción del suscrito que la geografía electoral local, es decir, el de las entidades federativas, es una facultad constitucionalmente reservada al Instituto Nacional Electoral, por lo que el Congreso del Estado de Quintana Roo excede sus facultades al legislar en esta materia, razón por la cual se debe declarar inconstitucional la aludida norma local.

Además, cabe destacar que el treinta de octubre de dos mil quince, la autoridad administrativa electoral nacional aprobó la distritación del Estado de Quintana Roo, y otros temas relacionados con la geografía electoral de esa entidad federativa.

Por lo expuesto, considero que se debe declarar inconstitucional el artículo 28, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

9. Superación de los secretos bancario y fiduciario.

Finalmente, por cuanto hace a lo previsto en el artículo 94, fracción V, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en opinión del suscrito es inconstitucional, dado que se pretende dotar de facultades al Instituto Electoral de Quintana Roo, en materia de fiscalización de los partidos políticos, además de superar el secreto fiduciario y el bancario, lo cual es inconstitucional, dado que conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Carta Magna, corresponde, en forma exclusiva, al Instituto Nacional Electoral, tanto en los procedimientos electorales federales como locales, ejercer las facultades relativas a la fiscalización de los partidos políticos, nacionales y locales, lo cual incluye los aspectos relativos a superar los secretos bancario y fiduciario.

En este orden de ideas, el suscrito considera inconstitucional lo previsto en el artículo 94, fracción V, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por invadir facultades expresamente previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto y fundado, emito la presente **opinión diferenciada**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA