

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002, promovida por el Partido de la Revolución Democrática y el Procurador General de la República, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2002 Y SU ACUMULADA 19/2002.

PROMOVENTES:

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA Y PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.

SECRETARIO: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de febrero de dos mil tres.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito y oficio presentados el quince de agosto de dos mil dos, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rosario Robles Berlanga, quien se ostentó con el carácter de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, y Marcial Rafael Macedo de la Concha, quien se ostentó con el carácter de Procurador General de la República, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de las disposiciones generales que más adelante se indican, emitidas por las autoridades que a continuación se señalan:

ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

"El Congreso del Estado de Quintana Roo.

"Gobernador del mismo Estado.

NORMA CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE DEMANDA:

Las reformas y adiciones a los artículos 49, 53, 54 y Segundo Transitorio de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, contenidas en el Decreto número "07", publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de julio de dos mil dos.

SEGUNDO.- El Partido de la Revolución Democrática señaló como antecedentes los siguientes:

"PRIMERO.- Durante la sesión de fecha DIECISEIS "DE JULIO DE 2002, celebrada por la X Legislatura "del Congreso del Estado Libre y Soberano del "Estado (sic) de Quintana Roo, se concluyó la "aprobación del decreto 07, a través del cual se "reformaron, adicionaron y derogaron diversos "artículos de la Constitución Política del Estado "Libre y Soberano de Quintana Roo, a raíz y con "motivo de la iniciativa presentada por el "Gobernador Constitucional del Estado, Joaquín "Ernesto Hendricks Díaz.--- SEGUNDO.- Durante "este proceso, los diputados del PARTIDO DE LA "REVOLUCION DEMOCRATICA a la X Legislatura "votaron en contra de las reformas aprobadas."

El Procurador General de la República no señaló antecedentes.

TERCERO.- El Partido de la Revolución Democrática señaló los siguientes conceptos de invalidez:

"PRIMERO.- El artículo 53 de la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Quintana "Roo contraviene lo dispuesto en nuestra Carta "Magna, a la luz de los siguientes argumentos de "derecho:--- I. LA RELACION ENTRE POBLACION Y "SISTEMA DE ELECCION POR MAYORIA "RELATIVA.--- Tal como argumentamos ante

esta "Suprema Corte de Justicia de la Nación en la "acción de inconstitucionalidad 6/98, sostenemos "que: LA CONSTITUCION LIMITA A DOS LOS "PRINCIPIOS ELECTIVOS APLICABLES EN LA "INTEGRACION DE LAS LEGISLATURAS "LOCALES.--- Efectivamente, la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos "establece, en su artículo 116, entre otros "conceptos pertinentes para el asunto que nos "ocupa, el de que los diputados integrantes de las "Legislaturas Locales podrán ser elegidos por el "principio de mayoría relativa y por el principio de "representación proporcional, en los términos que "señalen sus leyes.--- Ahora bien, SIENDO "FACULTAD SOBERANA DE LOS ESTADOS "ESTABLECER LOS TERMINOS ESPECIFICOS "PARA LA APLICACION DE ESTOS DOS "PRINCIPIOS, LAS MODALIDADES QUE ESTOS "ADOPTEN DEBEN CUMPLIR CON EL FIN PARA EL "CUAL FUERON ESTABLECIDOS. Así fue señalado "por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en "el noveno considerando de la resolución recaída "sobre la citada acción de inconstitucionalidad "6/98, p.p. 104 y 105: "no existe imperativo para "imponer a los Estados un modelo específico para "la instrumentación de los sistemas de elección "que dispone la Constitución Federal, sin embargo, "por mayoría de razón y siguiendo el espíritu de las "disposiciones constitucionales que los "establecen, debe asegurarse que los términos en "que se consideren en la legislación estatal "permitan su real vigencia, acorde con el sentido "que el Poder Revisor de la Constitución quiso "darles, pues no puede admitirse que para cumplir "con lo dispuesto por el artículo 116 de la "Constitución Federal, es suficiente con que las "legislaturas de los Estados dispongan que las "elecciones se sujetarán a los principios de "mayoría relativa y de proporcionalidad, sino que "es necesario, además, que las normas que "desarrollen estos principios cumplan real y "efectivamente con el fin para el que fueron "establecidos, sin perjuicio de las modalidades que "cada legislatura estatal quiera imponerles, pero "sin desconocer su esencia".--- De este modo, ES "NECESARIO REALIZAR UN ANALISIS "SISTEMATICO DE LA CARTA MAGNA A FIN DE "DETERMINAR LOS ELEMENTOS QUE EL PODER "REVISOR DE LA CONSTITUCION CONSIDERA "ESENCIALES PARA DAR VIGENCIA A LOS "PRINCIPIOS ALUDIDOS. Con este criterio, la "propia Suprema Corte, en el considerando décimo "de la citada resolución, desarrolla un análisis del "artículo 54 Constitucional a fin de encontrar las "bases fundamentales que se estiman "indispensables en la observancia del principio de "representación proporcional, y del cual derivó "ulteriormente la tesis P./J. 69/98 que dice:--- "La "abundancia de criterios doctrinarios así como de "modelos para desarrollar el principio de "representación proporcional, ponen de manifiesto "la dificultad para definir de manera precisa la "forma en que las Legislaturas Locales deben "desarrollarlo en sus leyes electorales; sin "embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la "finalidad esencial del pluralismo que se persigue y "a las disposiciones con las que el propio Poder "Revisor de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, "para su aplicación en las elecciones federales. Las "bases generales que tienen que observar las "Legislaturas de los Estados para cumplir con el "establecimiento del principio de proporcionalidad "electoral en tratándose de diputados, derivadas "del indicado precepto constitucional, son las "siguientes:--- Primera. Condicionamiento del "registro de la lista de candidatos plurinominales a "que el partido participe con candidatos a "diputados por mayoría relativa en el número de "distritos uninominales que la ley señale. Segunda. "Establecimiento de un mínimo porcentaje de la "votación estatal para la asignación de diputados. "Tercera. Asignación de diputados independiente y "adicionalmente a las constancias de mayoría "relativa que hubiesen obtenido los candidatos del "partido de acuerdo con su votación. Cuarta. "Precisión del orden de asignación de los "candidatos que aparezcan en las listas "correspondientes. Quinta. El tope máximo de "diputados por ambos principios que puede "alcanzar un partido, debe ser igual al número de "distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un "límite a la sobre-representación. Séptima. "Establecimiento de las reglas para la asignación "de diputados conforme a los resultados de la "votación".--- De manera análoga, UN ANALISIS "SISTEMATICO DE LAS DISPOSICIONES "CONSTITUCIONALES ES PERTINENTE PARA "DETERMINAR, TAMBIEN, LAS BASES "INDISPENSABLES PARA LA OBSERVANCIA DEL "PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA. Este análisis "debe incluir, en todo caso, el de los contenidos de "los artículos 53 y 116 del máximo

ordenamiento "jurídico federal.--- LA IGUALDAD DEL DERECHO "AL VOTO DE LOS MEXICANOS ES UN ELEMENTO "SUSTANCIAL DEL SISTEMA DE ELECCION POR "MAYORIA RELATIVA DE LOS INTEGRANTES DE "UNA CAMARA DE REPRESENTANTES.--- Dentro "de nuestro régimen constitucional, CADA "CIUDADANO TIENE, EN PRINCIPIO, IDENTICO "DERECHO DE DECISION A TRAVES DE SU VOTO. "EL VOTO DE CADA MEXICANO TIENE EL MISMO "PESO Y VALOR. Esta identidad del derecho de "decisión se deriva de la igualdad jurídica de los "mexicanos, establecida en el artículo 1o. de la "Constitución, en relación con la universalidad del "derecho al ejercicio del voto activo, establecido en "la fracción I, del artículo 35, del mismo "ordenamiento, y con el principio general de "equidad.--- Esta igualdad básica del voto se ha "traducido, a lo largo de nuestra historia "constitucional, y para efectos de la conformación "de la representación nacional, en sucesivas "normas particulares que la garantizan como "elemento integral del sistema de mayoría relativa.--- La Constitución Federal de los Estados Unidos "Mexicanos, de 1857, en su artículo 53 establecía: "" Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil "habitantes, o por una fracción que pase de veinte "mil". Esta disposición pasó con pocas "modificaciones a la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, que al momento de su "promulgación de 1917 ordenaba: "Artículo 52. Se "elegirá un diputado propietario por cada sesenta "mil habitantes o por una fracción que pase de "veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del "Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio".--- "A través de sucesivas reformas, consecuencia del "crecimiento demográfico, las cifras establecidas "en el citado precepto se modificaron de la "siguiente manera: en 1928 se incrementó a 100 mil "o fracción mayor de 50 (sic); 1942, 150 mil o "fracción mayor de 75,000; 1951, 170 mil o más de "80 mil; 1960, 200 mil o más de 100 mil y 1976, 250 "mil o más de 125 mil.--- A lo largo de estas "reformas se sostiene el concepto general de dar a "cada Estado o Territorio una representación en la "Cámara de Diputados proporcional a su número "de habitantes. Con esta correspondencia "aritmética directa de peso del voto de cada "mexicano resulta en principio idéntico. Ahora "bien, existen limitantes sociológicas reales -como "el que el número de habitantes de los Estados y "Territorios no corresponde, salvo improbables "excepciones, a un múltiplo exacto de la base "poblacional, o como las variaciones demográficas "entre censo y censo- cuyo efecto es la "conformación de distritos con diferente número de "habitantes, en donde por consecuencia se "constituyen diputados a partir de un número "mayor o menor de electores, diferenciando el peso "del voto de cada ciudadano en función de ello. "Esto es, en la práctica, la constitución de un "diputado requerirá el voto de más ciudadanos en "un distrito "con menos población, diferenciando así el peso "relativo que el voto de cada ciudadano tiene "dentro de la votación distrital; cada voto "representa una proporción mayor de la decisión "en los distritos con menos votantes potenciales. "SIENDO EL EFECTO DE ESTAS VARIABLES "REALES IMPOSIBLE DE ELIMINAR, ESTE SE "ENCUENTRA LIMITADO A CIERTO RANGO DE "VARIACION, MANTENIENDO LA LOGICA "CENTRAL DE DAR EN LA PRACTICA A CADA "VOTO LA MAYOR IGUALDAD DE PESO DE "DECISION POSIBLE.--- Con el paso del tiempo, y al "vincularse a reformas más generales al sistema "electoral, la base poblacional absoluta -de la que "consecuentemente derivaba una variabilidad en el "número de diputados a elegir- fue sustituida por "una base poblacional relativa, en un número fijo "de distritos electorales. Al reformarse en 1977, el "contenido del artículo 52 pasó al 53 con el "siguiente texto:--- "ARTICULO 53. La demarcación "territorial de los 300 distritos electorales " uninominales será la que resulte de dividir la "población total del país entre los distritos "señalados. La distribución de los distritos "electorales uninominales entre las entidades "federativas se hará teniendo en cuenta el último "censo general de población [...].--- Como se "puede ver, la nueva norma, que es la que se "encuentra en vigor actualmente, al establecer una "base poblacional derivada de la división de la "población entre los distritos, mantiene el concepto "de constituir, en principio, distritos con idéntico "número de habitantes, y por consecuencia, de "reconocer a cada ciudadano idéntico poder de "decisión a través del voto. Al igual que la norma "previa, esta identidad en principio está sujeta a "condiciones demográficas reales, que imponen "variaciones semejantes a las descritas líneas "arriba, pero que, en tanto variaciones del principio "general, NO CANCELAN LA IGUALDAD EN "PRINCIPIO DEL PESO DE DECISION DEL VOTO "DE CADA MEXICANO.--- Estudiado

en correlación "con el artículo 53 constitucional, la fracción II, del "artículo 116, del mismo ordenamiento, no hace "expresa la condición de igualdad en principio de "número de habitantes por distrito electoral local y, "de hecho, no hace referencia alguna a esta "demarcación territorial; sin embargo, estos dos "elementos (la existencia de distritos uninominales "y la igualdad poblacional para su delimitación) "quedan implícitos al ordenar el establecimiento "del principio de mayoría relativa en la "conformación de las legislaturas locales.--- "Incluso, al identificar las bases generales del "sistema de representación proporcional, la "Suprema Corte reconoce implícitamente, en la "base general quinta de la citada tesis P./J. 69/98, "que los diputados de mayoría relativa tendrán que "elegirse en distritos uninominales: "[...] Quinta. El "tope máximo de diputados por ambos principios "que puede alcanzar un partido, debe ser igual al "número de distritos electorales".--- Esta "interpretación Constitucional asume que, de los "diversos mecanismos posibles para la elección de "los diputados de mayoría relativa, el único que se "ajusta a la constitucionalidad mexicana es el que "se desarrolla a partir de la votación en distritos "uninominales.--- Resulta aquí pertinente, como "punto de comparación, ejemplificar algunos "mecanismos de elección de mayoría relativa no "uninomial:--- En nuestro país, por mandato "constitucional, los ayuntamientos se eligen por "votación mayoritaria relativa plurinominal, es "decir, independientemente de la participación en "la integración del ayuntamiento de regidores de "representación proporcional los miembros del "ayuntamiento correspondiente a la mayoría "electoral son 1) electos por mayoría relativa y 2) "electos por una planilla, es decir, electos en "conjunto, plurinominalmente.--- Asimismo, los "Senadores de la República electos por mayoría "son actualmente 1) electos por mayoría relativa y "2) electos binomialmente.--- En el caso de "Paraguay, la representación nacional se elige por "un sistema mixto en el que dos terceras partes de "los escaños 1) son asignados al partido que "obtiene la mayoría relativa y 2) se eligen de listas "plurinominales registradas por partido, en tanto "que la restante tercera parte se elige por "representación proporcional, en un sistema "extraordinariamente parecido al utilizado en varios "Estados de la República Mexicana para la elección "de ayuntamientos (Sartori, Giovanni, 1995, "Ingeniería Constitucional comparada, p.19).--- Por "otra parte, la propia fracción II, del artículo 116 "Constitucional pone de manifiesto, la concepción "general de que en la constitución de cada "diputado local uninominal, deben participar en "principio un mismo número de ciudadanos al "ordenar "el número de representantes de las "legislaturas de los Estados será proporcional al de "los habitantes de cada uno". Este precepto, "escasamente obedecido en la práctica, hace no "obstante evidente, que el criterio de un mismo "número de electores en la Constitución de un "diputado local se encuentra tan indisolublemente "vinculado al principio de mayoría relativa que el "Constituyente lo ha prescrito incluso como "condición en la elección de diputados a distintas "legislaturas estatales, es decir, a distintos cuerpos "colegiados.--- DE LO ANTERIORMENTE "EXPUESTO SE CONCLUYE QUE EL "ESTABLECIMIENTO DE UN NUMERO IDENTICO "EN PRINCIPIO, DE HABITANTES POR DISTRITO "UNINOMINAL ES UN ELEMENTO INTEGRAL DEL "SISTEMA DE ELECCION DE DIPUTADOS DE "MAYORIA RELATIVA EN EL REGIMEN "CONSTITUCIONAL MEXICANO.--- II. NUMERO "MINIMO DE DISTRITOS POR ESTADO.--- El "artículo 53 de la constitución establece a la "distribución de los distritos uninominales entre las "entidades federativas el límite menor de dos "diputados: "ARTICULO 53. [...] La distribución de "los distritos electorales uninominales entre las "entidades federativas se hará teniendo en cuenta "el último censo general de población, sin que en "ningún caso de representación de un Estado "pueda ser menor de dos diputados de mayoría".--- "El antecedente directo de esta disposición se "encuentra en la Constitución de 1857, que en su "artículo 53 señalaba: "El territorio en que la "población sea menor de la que se fija en este "artículo, nombrará sin embargo un diputado".--- "En 1917, la norma pasó a la nueva Constitución, "en su artículo 52, donde permaneció intacta hasta "1977, año en que el mínimo estatal se elevó de uno "a dos diputados de mayoría relativa, al incluirse el "concepto en el artículo 53, con la redacción que, "en lo particular, mantiene hasta el día de hoy.--- La "disposición en comento presenta dos "características centrales:--- 1). Es una expresión "directa del régimen federal que, primero garantizó "que ningún Estado quedase fuera de la "representación nacional y, al incrementarse "significativamente el número de distritos "uninominales, con la Reforma

Política de 1977, "garantizó a cada Estado una representación base "mínima. La ausencia de esta norma hubiera "permitido la exclusión de la representación "nacional de alguna de las partes integrantes de la "Federación, vulnerando en lo esencial el Pacto "Federal, por lo que su establecimiento, en su "forma original o en su ulterior evolución tiene "como finalidad expresa tutelar la integridad de "dicho pacto.--- 2) Dado el alto número de "diputados uninominales a elegir (196 en los "últimos momentos de aplicación del mínimo de un "diputado, 300 a partir del mínimo de dos "diputados) y el reducido número de Estados "susceptibles de requerir la aplicación de esta "asignación de excepción, su aplicación tiene un "efecto muy menor en el tamaño de la gran mayoría "de los distritos distorsionando de manera "insignificante el peso del voto de cada ciudadano "al interior de cada uno de los distritos. Así, por "ejemplo, en el último proceso federal de "distribución, solamente tres Estados (Baja "California Sur, Campeche y Colima) requirieron de "la adjudicación compensatoria de un diputado "cada uno para alcanzar el mínimo Constitucional "de dos. Si se considera que tres diputados "representan tan sólo el 1% del total de diputados "de mayoría relativa, y que el efecto de esta "redistribución se distribuye entre los 294 distritos "pertenecientes al conjunto de las entidades que "no participaron de la redistribución, tenemos que "la distorsión numérica promedio de la proporción "de electores por distrito es de 0.0034% del total de "electores nacional, es decir de menos de 4 "milésimas del total nacional de votos por distrito.--" Como consecuencia, podemos afirmar que la "aplicación de bases mínimas de distribución de "diputados uninominales protege el Pacto Federal "sin afectar la identidad en principio del peso del "voto de cada ciudadano.--- Sin embargo, la "aplicación de normas textualmente semejantes en "la demarcación de distritos electorales locales, "como podría ser el establecimiento de un número "mínimo de distritos uninominales por municipio, "no podría, por definición, tutelar los mismos "bienes jurídicos, en tanto los municipios no son "partes federadas de los Estados y en la medida "que su establecimiento NECESARIAMENTE "deformaría en muy alto grado de igualdad básica "del peso del voto de cada ciudadano, dado el "reducido número de distritos uninominales locales "frente al número de municipios EN CUALQUIER "ESTADO DE LA FEDERACION.--- En efecto, si a "nivel nacional la proporción entre número de "distritos federales uninominales y número de "entidades federativas es de 9.375:1 (casi diez "distritos por cada entidad), a nivel local esta "proporción difícilmente alcanza proporciones 2:1 "(dos distritos por cada municipio), siendo "frecuentes los casos inversos, hasta extremos "como el de Yucatán de 0.14:1 (menos de dos "décimas de distrito por municipio).--- Si a esto "agregamos que las diferencias en cuanto a "número de habitantes entre municipio y municipio "presentan SIEMPRE grandes contrastes, y que "pueden ser abismales, llegando a representar "algunos de éstos poblaciones totales cercanas a "la milésima parte de la del municipio más poblado "en ciertos estados, podemos concluir que la "aplicación de una norma de distribución mínima "de distritos uninominales locales por municipio se "contrapone al principio Constitucional de dar a "cada elector una capacidad básicamente igual de "decisión.--- Además, representaría una condición "de inequidad en la competencia electoral, ya que a "partir de la obtención de votos en municipios "pequeños, un partido con minoría electoral podría "obtener una mayoría en la representación estatal, "en detrimento de un partido con mayoría relativa "que obtuviera sus triunfos en municipios "altamente poblados. LA EXCESIVA DIFERENCIA "EN EL TAMAÑO DE LOS DISTRITOS PUEDE "GENERAR EFECTOS DE SOBRE-"REPRESENTACION AUN MAS PRONUNCIADOS "QUE LOS QUE SE PUEDEN PRODUCIR A TRAVES "DEL SISTEMA DE REPRESENTACION "PROPORCIONAL. EL ESTABLECIMIENTO DE "DISTRITOS A PARTIR DE POBLACIONES EN "PRINCIPIO IGUALES, Y NO EN BASES "MUNICIPALES, TIENE UN EFECTO DE LIMITACION "DE LA SOBRE-REPRESENTACION Y DE "GARANTIA DE EQUIDAD ANALOGO AL LIMITE DE "SOBRE-REPRESENTACION ESTABLECIDO PARA "LA REPRESENTACION PROPORCIONAL y al que "nos referiremos en el SEGUNDO concepto de "invalidez de este escrito .--- CON BASE EN LO "ANTERIOR PODEMOS AFIRMAR QUE LA "GARANTIA DE UN MINIMO DE DISTRITOS "UNINOMINALES POR ESTADO ES UN ELEMENTO "INTEGRANTE DEL SISTEMA DE MAYORIA "RELATIVA PERTINENTE EXCLUSIVAMENTE EN "LA CONFORMACION DE LA REPRESENTACION "NACIONAL.--- III. EL ORDEN DE LAS NORMAS DE

"CONFORMACION DE LA REPRESENTACION "ESTATAL.- En su segundo párrafo, el artículo 116 "Constitucional establece: "Los Poderes de los "Estados se organizarán conforme a la "Constitución de cada uno de ellos [...]"--- De este "modo, por mandato constitucional, las normas "orgánicas fundamentales para la conformación de "la legislatura local del Estado de Quintana Roo, "deberán encontrarse en la Constitución Política "del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y "desde luego no en ningún otro tipo de "ordenamiento, incluyendo la legislación "secundaria.--- POR TANTO, LAS BASES "GENERALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS "DE MAYORIA RELATIVA Y DE REPRESENTACION "PROPORCIONAL, DERIVADOS DE LOS "ARTICULOS 52, 53, 54 Y 116 DE LA "CONSTITUCION Y DENTRO DE LOS CUALES SE "INCLUYE LA DE DAR A CADA ELECTOR EL "MISMO PESO EN PRINCIPIO EN LA DEFINICION "DE LOS DIPUTADOS A ELEGIRSE POR EL "PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA, COMO YA "SEÑALAMOS EN EL PUNTO I ANTECEDENTE, "SON DE ORDEN CONSTITUCIONAL LOCAL Y POR "TANTO, DEBEN EXPRESARSE PRECISAMENTE "EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO "LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.--- Por lo "expuesto en los puntos I, II y III del concepto de "invalidez primero del presente escrito afirmamos "que:--- ES INCONSTITUCIONAL EL ARTICULO 53 "DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO "LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, QUE AL "FIJAR LAS BASES PARA ESTABLECER LA "DEMARCAACION TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS "UNINOMINALES, OMITIENDO DISPONER QUE ESTOS "DEBERAN DE INCLUIR EN PRINCIPIO A UN "NUMERO IGUAL DE ELECTORES.--- SEGUNDO.- "El artículo 54 de la Constitución Política del "Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, "contraviene lo dispuesto en nuestra Carta Magna, "a la luz de los siguientes argumentos de derecho:--- I. LOS LIMITES A LA SOBRE-"REPRESENTACION.--- En el punto I del concepto "de invalidez primero de este escrito, hemos "establecido ya que el principio de representación "proporcional es uno de los dos únicos "constitucionalmente aceptados para la "conformación de las legislaturas de los Estados, y "que, sin embargo, las bases generales para que se "considere que estos principios son en efecto "vigentes se derivan de la Constitución Federal, en "los términos señalados por la Corte en la tesis "P./J. 69/98.--- En el caso del principio de "representación proporcional, se garantiza la "equidad en la participación del ciudadano en la "definición de la representación al establecer el "artículo 54 Constitucional un límite de 8% a la "sobre-representación de un partido político, "reassignando los diputados así no atribuidos, a los "demás partidos, en forma proporcional. Este "margen limita, como excepción a la regla general, "la independencia entre la asignación de diputados "plurinominales y las constancias de mayoría "relativa obtenidas, proscribiendo el que la "distribución de los primeros resulte en que un "partido político pueda obtener una proporción de "la Cámara de Diputados superior en más de un 8% "a la proporción de votos obtenidos a nivel "nacional. Esto es, para un partido de esta "condición, la asignación de plurinominales sí "depende del número de constancias de mayoría "obtenidas. Con esto se da al principio de "proporcionalidad un efecto general sobre el "sistema de integración, como ya lo ha señalado la "Suprema Corte de Justicia de la Nación en el "considerando décimo de la acción de "inconstitucionalidad 6/98, p. p. 118 y 119.--- "[...] la "proporcionalidad en materia electoral, más que un "principio, constituye un sistema compuesto por "bases generales tendientes a garantizar de manera "efectiva la pluralidad en la integración de los "órganos legislativos, permitiendo que formen "parte de ellos candidatos de los partidos "minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los "partidos dominantes alcancen un alto grado de "sobre-representación".--- El límite a la sobre-"representación es la garantía de niveles mínimos "de proporcionalidad en el peso final de decisión "del voto del ciudadano:--- Ya que los diputados "uninominales deciden por mayoría relativa, es "evidente que no existe proporción aritmética "directa entre el porcentaje de votación obtenido "por cada partido, el número de distritos "uninominales en los que con esa votación obtiene "triunfos y, consecuentemente, la proporción de "integrantes de la Cámara que con dicha votación y "por el sistema de mayoría relativa, ese partido "obtiene. Al asignar a cada partido diputados "plurinominales adicional e "INDEPENDIENTEMENTE de sus triunfos de "mayoría, cada partido incrementa la proporción de "integrantes de la Cámara que acredita. En "diversos casos, el porcentaje final de diputados a "obtener por algún partido político podría superar "el porcentaje de

votos obtenido, produciendo el "fenómeno conocido como sobre-representación. "El límite del 8% establece el margen superior de "sobre-representación que el Constituyente "considera legítimo.--- Así, por ejemplo, con un "45% de la votación nacional un partido podría "obtener el triunfo de mayoría relativa en 250 de los "300 distritos uninominales, con lo que, con el 45% "de la votación obtendría el 50% de la Cámara. Al "participar en la asignación de diputados "plurinominales en forma adicional e independiente "de sus triunfos de mayoría relativa, este partido "obtendría 90 de los 200 diputados a distribuir, los "cuales representan un 18% de los integrantes de "la Cámara de Diputados. Por ambos principios, el "partido en cuestión obtendría el 68% de la Cámara, "es decir, 23% más que su porcentaje de votación. "Sin embargo, al aplicar el límite Constitucional del "8%, el total de diputados plurinominales "acreditables para el partido en comento se "restringiría al 3% (que sumado al 50% del total de "diputados ya obtenidos por la vía uninominal "resultaría en un 53% de integrantes de la Cámara "con un total del 45% de los votos), redistribuyendo "proporcionalmente, entre los partidos que a ello "tuvieran derecho, el restante 15% (los diputados "no asignables por haberse alcanzado el límite de "sobre-representación).--- Este límite a la sobre-"representación es una expresión del derecho del "ciudadano de tener, a través del voto, una "capacidad de decisión equitativa sobre la "proporción en que los partidos políticos habrán de "integrar la Cámara de Diputados. Es el límite al "monto en que el voto de un conjunto de "mexicanos puede reflejarse desproporcionalmente "en la definición de los individuos y partidos que "integran la representación nacional.--- Como "resultado natural del sistema de mayoría relativa, "el conjunto de ciudadanos que sufragó por "partidos con minoría, si bien participa en "condiciones de igualdad en la elección del "diputado correspondiente, por definición de la "elección uninominal, no ve reflejada su voluntad "personal en la voluntad mayoritaria que decide la "persona que es electa y el partido triunfador. Su "voluntad personal, distinta de la mayoría "relativa, sólo se puede reflejar en la constitución "de la representación nacional a través de los 200 "diputados plurinominales electos según el "principio de representación proporcional.--- El "límite en comento establece un rango general de "equidad en la integración del conjunto de la "Cámara, en donde si bien el peso de decisión (la "voluntad individual y específica del ciudadano de "ser representado por un partido en particular) no "se refleja de forma totalmente proporcional (lo "cual sólo ocurriría si a porcentajes idénticos de "votos correspondieran proporciones idénticas de "integrantes de la Cámara, haciendo que cada voto "tuviera idéntico peso en reflejar la voluntad "individual del elector dentro de la decisión "colectiva) su desproporción se limita a la que "resulte de una sobre-representación de un 8%.--- "Así por ejemplo, bajo ciertas condiciones de "triunfos uninominales y de distribución de "diputados plurinominales, un 42% de electores "que sufragaran por un partido podría decidir "quiénes ocuparían el 50% del total de "diputaciones, mientras que el 58% de electores de "otros partidos decidirían quiénes ocuparían el otro "50% de curules. El voto del 42% decide finalmente "lo mismo que el voto del 58%. En este ejemplo, "mientras que los electores de la mayoría "necesitarían del 0.84% del total de los votos "nacionales para decidir quién ocuparía el 1% de "los espacios de la Cámara, los electores de las "minorías requerirán el 1.16% para constituir el "mismo porcentaje de la Cámara en cuestión. Es "decir, un elector mayoritario tendría una fuerza de "decisión de 1.38 electores opositores. El voto "emitido por el partido mayoritario tiene un mayor "peso de decisión que el voto emitido por los "partidos minoritarios, sin embargo, esta "desigualdad en la fuerza de decisión será "constitucionalmente legítima en tanto que resulte "de una desproporción no mayor del 8%. Por el "contrario, sin la aplicación de este límite, y con el "mismo resultado electoral, la distribución de los "plurinominales podría significar que los electores "de nuestro ejemplo, el 42% del total, decidieran el "60% de la Cámara, dejando al 58% de votantes "minoritarios la definición del 40% de las "diputaciones. En estas condiciones, los votantes "del partido mayoritario requerirían del 0.7% de los "votos para definir un 1% de la representación "nacional, en tanto que los votantes de las minorías "requerirían del 1.45% de los votos para definir el "mismo 1% de la representación, dando a un "elector mayoritario el peso de decisión de 2.07 "electores opositores. Tal desigualdad, en el actual "marco constitucional, resultaría ilegítima, en tanto "se deriva de una sobre-representación superior al "8%.--- Dicho en otras palabras: si bien es la "voluntad del constituyente que en la integración "de la Cámara de

Diputados, cantidades idénticas "de votos recibidos a nivel nacional por diferentes "partidos políticos no se traduzca necesariamente "en la constitución de números iguales de "diputados integrantes de la representación "nacional, y que, consecuentemente, números "idénticos de ciudadanos puedan tener diferente "peso en el órgano de representación, dependiendo "de su distribución en el conjunto de distritos " uninominales y de la forma como en éstos puedan "esos ciudadanos constituir mayorías relativas, "también es voluntad del constituyente que, para "que estas desigualdades en la fuerza de decisión "no se traduzcan en inequidades, deben "mantenerse debajo del límite de sobre-"representación del 8%.--- El límite de 8% a la "sobre-representación es primero una garantía de "equidad al voto del ciudadano, que un derecho de "los partidos contendientes que también lo es.--- La "Suprema Corte de Justicia de la Nación, al "establecer las bases generales del principio de "representación proporcional en la tesis P./J. 69/98 "estableció como base sexta: "Establecimiento de "un límite a la sobre-representación", de "conformidad con lo cual, es indispensable la "existencia de este límite para que las modalidades "adoptadas por las Legislaturas de los Estados "para la utilización del principio de representación "proporcional garanticen la real vigencia de este "principio.--- II. El límite a la sobre-representación "es, asimismo, un elemento integrante del sistema "de gobernabilidad multilateral reconocido por la "Suprema Corte en la tesis P./J. 73/2001, al "establecer la condición Constitucional de que un "partido con el 42% o menos de la votación total "debe necesariamente verse obligado a lograr el "acuerdo con otros partidos políticos a fin de lograr "mayoría en el órgano de representación. EN EL "SISTEMA MIXTO EXISTENTE DE CONFORMACION "DE LA REPRESENTACION ES UNA "CONSIDERACION CONSTITUCIONAL EL QUE UNA "MAYORIA RELATIVA CUYO MONTO TOTAL DE "VOTOS SEA MENOR A CIERTO RANGO NO DEBE "TENER EL CONTROL UNILATERAL DEL ORGANO "DE REPRESENTACION.--- Esto es, de conformidad "con el orden constitucional, para que un partido "político pueda legítimamente obtener el control "unilateral del órgano de representación, no sólo "debe reunir la condición de ser al menos mayoría "relativa dentro del conjunto de los partidos, sino "que adicionalmente, debe contar con un respaldo "electoral, con una proporción de preferencias "ciudadanas expresadas a través del voto, "cuantitativamente determinadas, de modo tal que "una mayoría relativa distante de la mayoría "absoluta no pueda ejercer las prerrogativas de "ésta.--- Por lo expuesto en los puntos III del "concepto de invalidez primero y I y II del concepto "de invalidez segundo del presente escrito "afirmamos que:--- ES INCONSTITUCIONAL EL "ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCION POLITICA "DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA "ROO, QUE AL FIJAR LAS BASES PARA LA "ELECCION DE LOS DIPUTADOS DE "REPRESENTACION PROPORCIONAL OMITE "ESTABLECER LIMITE ALGUNO A LA SOBRE-"REPRESENTACION.--- TERCERO.- Los artículos "49 y Segundo Transitorio de la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Quintana "Roo contravienen lo dispuesto en nuestra Carta "Magna, a la luz de los siguientes argumentos de "derecho:--- I. LA PRECISION DE LA NORMA.--- "Hasta antes de la reforma impugnada, el artículo "49 de la Constitución Política del Estado Libre y "Soberano de Quintana Roo señalaba lo siguiente:--- "ARTICULO 49.- El Supremo Poder Estatal se "divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo "y Judicial.--- La renovación de los poderes "Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante "elecciones libres, auténticas y periódicas, "conforme a las siguientes bases:--- [I a IV].--- El "texto resultante de la reforma es el siguiente:--- "ARTICULO 49.- El Supremo Poder del Estado se "divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y "Judicial.--- Los poderes Legislativo y Ejecutivo del "Estado se depositan en ciudadanos electos "mediante sufragio universal, libre, secreto y "directo, conforme a las leyes correspondientes.--- "La renovación de los poderes Legislativo y "Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, "auténticas y periódicas, en las que podrán "participar los partidos políticos nacionales y "estatales, por sí mismos o en coaliciones. La Ley "reglamentará estas participaciones.--- [I a IV].--- "Como se puede apreciar, en la reforma se omite "señalar que las fracciones subsiguientes a los "párrafos iniciales son bases para el desarrollo de "las elecciones, y si bien ese carácter se puede "inferir del análisis de los contenidos de algunas "fracciones, LA SUPRESION GENERA "IMPRECISION Y RESTA SENTIDO AL "SIGNIFICADO GENERAL DE LAS FRACCIONES, "VULNERANDO EL PRINCIPIO DE

CERTEZA "ELECTORAL, GARANTIZADO POR LA FRACCION "III DEL ARTICULO 41, Y POR EL INCISO B, DE LA "FRACCION IV, DEL ARTICULO 116, AMBOS DE LA "CONSTITUCION FEDERAL.--- II.- LA VIGENCIA "DEL ORGANO ELECTORAL.--- El reformado texto "del artículo 49 de la Constitución Política del "Estado Libre y Soberano de Quintana Roo "establece, en su fracción II, que el Instituto "Electoral de Quintana Roo, tendrá a su cargo la "preparación, organización, desarrollo y vigilancia "de los procesos electorales locales; asimismo "tendrá a su cargo las actividades relativas a la "capacitación y educación cívica, geografía "electoral, derechos, prerrogativas y fiscalización "del financiamiento a las agrupaciones políticas "estatales y partidos políticos. Este organismo, de "acuerdo, con el propio ordenamiento, será de "carácter permanente y profesional en su "desempeño, y su órgano máximo de dirección "será el Consejo General. Este se integrará con un "Consejero Presidente y seis Consejeros "Electorales.--- Sin embargo, el ordenamiento "establece que el Consejero Presidente y los "Consejeros Electorales durarán en su encargo dos "procesos electorales ordinarios.--- Habida cuenta "de que un proceso ordinario concluye con las "resoluciones en última instancia recaídas sobre "las impugnaciones hechas al proceso de elección, "y que, por disposición de la fracción IV del artículo "99 de la Constitución éstas no podrán tener lugar "con posterioridad a la fecha fijada para la "instalación de los órganos o la toma de posesión "de los funcionarios elegidos; y de que el proceso "electoral ordinario inicia pocos meses antes de la "fecha de instalación de los órganos a elegir, "resulta que, entre la conclusión del segundo "proceso ordinario para el cual sean electos los "Consejeros Presidente y Electorales y el siguiente "proceso electoral, transcurrirán algo más de dos "años, durante los cuales, por mandato del artículo "impugnado, nadie ocupará los cargos del Consejo "General, dejando al Instituto Electoral sin un "órgano central de dirección.--- Esta condición se "riñe con el carácter permanente dado al Instituto "por la Constitución Local e impediría el desarrollo "de las tareas que legalmente tiene a su cargo, en "adición a las relacionadas con el proceso "electoral, y que deben realizarse de forma "permanente. Incluso, con la vigencia de los "funcionarios establecidas en los procesos "ordinarios, si al concluir el segundo de aquéllos "para el que dichos funcionarios fueron electos "surgiera la necesidad de realizar algún proceso "electoral extraordinario, el Consejo General "pudiera no encontrarse integrado. Todas estas "posibilidades resultarían en la violación del "principio de legalidad establecido por la fracción "III, del artículo 41, y por el inciso b), de la fracción "IV), del artículo 116 de la Constitución.--- "Adicionalmente, si bien es un hecho que, por "disposición de la legislación local secundaria los "procesos electorales de Gobernador, Diputados y "Ayuntamientos son hoy temporalmente "coincidentes, no existe impedimento "Constitucional alguno para que esta coincidencia "pueda romperse, desarrollando los procesos "electivos de los distintos órganos en momentos "diferentes, situación en la que el periodo del "encargo de los Consejeros resultaría incierto, "contraviniendo el principio de certeza establecido "por la fracción III, del artículo 41 y por el inciso b), "de la fracción IV, ambos de la Constitución.--- Por "tanto, FIJAR LA DURACION DEL ENCARGO DE "LOS CONSEJEROS DEL CONSEJO GENERAL DEL "INSTITUTO ELECTORAL EN TERMINOS DE "PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS "VULNERA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES "DE LEGALIDAD Y DE CERTEZA EN MATERIA "ELECTORAL.--- Por otra parte, es pertinente "destacar que el establecimiento de la duración del "encargo de Consejeros en términos de procesos "ordinarios sustituye, en la presente reforma, la "disposición previa que establecía una duración de "siete años en el desempeño de funciones "análogas.--- Este cambio, al hacer coincidir la "duración en el encargo de los Consejeros con el "sexenio gubernamental, como resulta en este "caso, rompiendo con el mecanismo Constitucional "que por definición disociaba los periodos de "desempeño como consejeros y los de la "administración pública, se facilita la coincidencia "de intereses políticos y personales entre los "funcionarios electorales y los partidos "gobernantes, lesionando los principios de "independencia y objetividad que en materia "electoral establecen los artículos 41 y 116 de la "Constitución.--- Cabe mencionar, para efectos de "un análisis sistemático de la Constitución a este "respecto, que, a nivel federal, el Poder Revisor de "la Constitución consideró conveniente establecer, "en la fracción III, del artículo 41, para los "Consejeros del Instituto Federal Electoral, una "permanencia de siete años en el cargo.--- LA "COINCIDENCIA DEL

TIEMPO DE DESEMPEÑO DE "LOS CONSEJEROS ELECTORALES CON LOS "TIEMPOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA "VULNERA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES "DE OBJETIVIDAD E INDEPENDENCIA.--- III.- LA "EXTINCION DEL CONSEJO ESTATAL "ELECTORAL.--- El reformado artículo 49 y el "Segundo Transitorio del decreto 07 impugnado, "extinguen el Consejo Estatal Electoral.--- Esta "extinción implica la interrupción del cargo de los "Consejeros del órgano extinto antes de concluir el "término para el que fueron designados por lo que, "independientemente de los agravios que éstos en "lo individual pudieran reclamar, se interrumpió el "proceso de disociación de los tiempos de "desempeño entre las funciones electorales y la "administración pública disociación a cuyo papel "en la efectiva vigencia de los principios de "independencia y objetividad nos hemos referido "en el punto anterior, y haciendo coincidir el inicio "en el desempeño del cargo de los Consejeros del "nuevo órgano electoral, con el inicio del proceso "para la elección del próximo Gobernador del "Estado.--- Amén de la evidente y notoria "politización que tal coincidencia significa para el "nuevo órgano electoral, en tanto que acto jurídico, "este empalme lesiona gravemente el principio "Constitucional de independencia, en tanto "extingue un órgano cuyos integrantes fueron "electos en un momento pasado, cuando los "actuales integrantes de los órganos de gobierno "locales no desempeñaban sus actuales funciones "públicas y con los que, como consecuencia, no se "les puede vincular en relación de dependencia al "momento de su designación.--- En sentido "inverso, quienes a partir de la nueva norma fueran "designados como integrantes del nuevo órgano, "deberán su nombramiento a actores políticos que "no sólo se encontrarán en los órganos locales de "gobierno, particularmente la Legislatura del "Estado, al momento de que los nuevos Consejeros "desempeñen sus tareas electorales por primera "vez, sino que, por definición de los compromisos "orgánicos y legales que hoy mantienen con los "partidos políticos que los postularon, tendrán en "dicho momento abiertos intereses electorales "partidistas.--- NO TRATANDOSE EL PRINCIPIO "CONSTITUCIONAL DE INDEPENDENCIA EN "MATERIA ELECTORAL DE UN MERO "FORMULISMO, SINO DE UN CONCEPTO "MATERIALMENTE VERIFICABLE, SE PUEDE "APRECIAR CON CLARIDAD QUE EL PROCESO "COMPLETO DE EXTINCION DEL CONSEJO "ESTATAL ELECTORAL FUNCIONA EN "DETRIMENTO DE ESTE PRINCIPIO Y, "PRESUMIBLEMENTE, CON LA INTENCION "ESPECIFICA DE LOGRAR UN ORGANO "ELECTORAL CON VINCULOS DE DEPENDENCIA "HACIA LOS ACTORES POLITICOS ESPECIFICOS "QUE HOY EJERCEN EL CONTROL -"MAYORITARIO O UNIPERSONAL, SEGUN EL "CASO- DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO.--- Por "lo expuesto en los puntos I, II y III del concepto de "invalidez tercero del presente escrito afirmamos "que:--- SON INCONSTITUCIONALES LOS "ARTICULOS 49 Y SEGUNDO TRANSITORIO DE LA "CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y "SOBERANO DE QUINTANA ROO AL ESTABLECER "NORMAS QUE VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE "CERTEZA, OBJETIVIDAD Y LEGALIDAD EN "MATERIA ELECTORAL.--- CUARTO.- La emisión y "promulgación de las reformas a la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Quintana "Roo se contraponen a los principios de "representatividad, federalismo, equidad y "supremacía Constitucional contenidos en la "Constitución de la República.--- Es importante "señalar que el concepto de FEDERALISMO, "consagrado en los artículos 40 y 41 de la Ley "Suprema, es obviado por las responsables al "emitir y promulgar una ley contraria a los "principios generales a que el pacto federal obliga, "entre otros a que los Poderes de los Estados "miembros se organizarán conforme la "Constitución de cada uno de ellos, CON "SUJECION A LAS NORMAS DE NUESTRA LEY "FUNDAMENTAL.--- Adicionalmente, estos mismos "artículos resultan vulnerados en el principio de "REPRESENTATIVIDAD en ellos plasmado al "contrariar los preceptos de la propia Carta Magna "relacionados con la integración de los órganos "representativos en los Estados de la Federación y "particularmente al manejar los conceptos de "MAYORIA RELATIVA Y REPRESENTACION "PROPORCIONAL en términos muy ajenos al "sentido de nuestra Carta Magna.--- De la misma "forma resulta vulnerado el principio de "SUPREMACIA CONSTITUCIONAL emanado del "espíritu y la letra tanto de los ya citados artículos "40 y 41, como del artículo 116 de nuestra Ley "Fundamental.--- Se vulnera, simultáneamente el "derecho Constitucional de los partidos políticos, "garantizado por el artículo 41, a participar en "elecciones estatales, municipales y desde luego "en las nacionales, así

como la finalidad de los "partidos de promover la participación popular en "la vida democrática y contribuir a la integración de "la REPRESENTACION NACIONAL, para hacer "posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio "del poder público, se reitera en el texto "Constitucional el derecho a votar y ser votado, se "hace evidente el concepto de EQUIDAD "subyacente en dicho texto".

Por su parte, el Procurador General de la República adujo los siguientes conceptos de invalidez:

"UNICO.- Violación a los artículos 41, fracción III y "116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- La "reforma del artículo 53 de la Constitución Política "del Estado de Quintana Roo, fue publicada en el "Periódico Oficial del Gobierno de la entidad en "cita, el 17 de julio de 2002, el cual señala:---
"ARTICULO 53. Para la elección de los diputados "según el principio de mayoría relativa, el Consejo "General del Instituto Electoral de Quintana Roo "propondrá al Congreso del Estado la demarcación "territorial correspondiente en distritos electorales, "la cual deberá ser aprobada en el Pleno de la "Legislatura por cuando menos las dos terceras "partes de los diputados integrantes de la misma".-.- Como puede verse del texto de la reforma que "se impugna, al Instituto Electoral a través de su "Consejo General, sólo se le permite proponer la "demarcación territorial de los distritos electorales "y al Pleno de la Legislatura aprobarla mediante "votación calificada.--- Preciado lo anterior, me "permite transcribir los ordenamientos "Constitucionales que se conculcan.--- Los "artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, incisos "b) y c) de la Constitución General de la República, "disponen:--- "ARTICULO 41. El pueblo ejerce su "soberanía por medio de los Poderes de la Unión, "en los casos de la competencia de éstos, y por los "de los Estados, en lo que toca a sus regímenes "interiores, en los términos respectivamente "establecidos por la presente Constitución Federal "y las particulares de los Estados, las que en "ningún caso podrán contravenir las estipulaciones "del Pacto Federal.--- ... --- I. a II. ... --- III.- La "organización de las elecciones federales es una "función estatal que se realiza a través de un "organismo público autónomo denominado "Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad "jurídica y patrimonios propios, en cuya "integración participan el Poder Legislativo de la "Unión, los partidos políticos nacionales y los "ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. En "el ejercicio de esa función estatal, la certeza, "legalidad, independencia, imparcialidad y "objetividad serán principios rectores.--- El Instituto "Federal Electoral será autoridad en la materia, "independiente en sus decisiones y "funcionamiento y profesional en su desempeño; "contará en su estructura con órganos de "dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El "Consejo General será su órgano superior de "dirección y se integrará por un consejero "Presidente y ocho consejeros electorales, y "concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros "del Poder Legislativo, los representantes de los "partidos políticos y un Secretario Ejecutivo, la Ley "determinará las reglas para la organización y "funcionamiento de los órganos, así como las "relaciones de mando entre éstos. Los órganos "ejecutivos y técnicos dispondrán del personal "calificado necesario para prestar el servicio "profesional electoral. Las disposiciones de la Ley "Electoral y del Estatuto que con base en ella "apruebe el Consejo General, regirán las relaciones "de trabajo de los servidores del organismo "público. Los órganos de vigilancia se integrarán "mayoritariamente por representantes de los "partidos políticos nacionales. Las mesas "directivas de casilla estarán integradas por "ciudadanos.--- ...--- El Instituto Federal Electoral "tendrá a su cargo en forma integral y directa, "además de las que le determine la ley, las "actividades relativas a la capacitación y educación "cívica, geografía electoral, los derechos y "prerrogativas de las agrupaciones y de los "partidos políticos, al padrón y lista de electores, "impresión de materiales electorales, preparación "de la jornada electoral, los cómputos en los "términos que señale la ley, declaración de validez "y otorgamiento de constancias en las elecciones "de diputados y senadores, cómputo de la elección "de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos "en cada uno de los distritos electorales " uninominales, así como la regulación de la "observación electoral y de las encuestas o "sondeos de opinión con fines electorales. Las "sesiones de todos los órganos colegiados de "dirección serán públicas en los términos que "señale la ley; y--- IV ...".--- "ARTICULO 116. El "poder público de los Estados se dividirá, para su "ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no "podrán reunirse dos o más de estos poderes en

"una sola persona o corporación, ni depositarse el "Legislativo en un solo individuo.--- Los poderes de "los Estados se organizarán conforme a la "Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a "las siguientes normas .--- I. a III. ... --- IV. Las "Constituciones y Leyes de los Estados en materia "electoral garantizarán que:--- a) ... --- b) En el "ejercicio de la función electoral a cargo de las "autoridades electorales sean principios rectores "los de legalidad, imparcialidad, objetividad, "certeza e independencia; --- c) Las autoridades "que tengan a su cargo la organización de las "elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las "controversias en la materia, gocen de autonomía "en su funcionamiento e independencia en sus "decisiones.--- d) a i)... --- V. a VII. ...".--- De la parte "conducente de los preceptos antes transcritos, se "advierte lo siguiente:--- Corresponde al Instituto "Federal Electoral la organización de las elecciones "federales, constituido como un organismo público "autónomo dotado de personalidad jurídica y "patrimonio propios.--- Igualmente son facultades "del Instituto antes mencionado, las actividades "relativas a la geografía electoral, de la cual forma "parte esencial realizar la demarcación distrital.--- "Las Constituciones y Leyes de los Estados en "materia electoral tienen como objetivo claro y "evidente, la democratización de las estructuras "electorales en sus respectivas entidades "federativas, así como en el ejercicio de esa "función se respeten los principios de legalidad, "imparcialidad, objetividad, certeza e "independencia y que las autoridades que tengan a "su cargo la organización de las elecciones, como "es el caso de los órganos electorales locales, al "organizar y desarrollar los procesos electorales, "gocen de autonomía en su funcionamiento e "independencia en sus decisiones.--- En este "sentido, conforme a lo dispuesto por el artículo 41, "fracción III, de la Carta Magna, aun y cuando se "refiera al funcionamiento del Instituto Federal "Electoral, y sea aplicable para los procesos "electorales de carácter federal, los principios que "lo rigen, principalmente los de legalidad, "imparcialidad, objetividad, certeza e "independencia son también de aplicación local, en "atención a que en el ámbito de los estados, se "adoptaron tales principios fundamentales, mismos "que son postulados rectores en esta materia.--- En "este orden corresponde a los Institutos "Electorales Estatales, como depositarios de la "autoridad electoral y encargados de la "organización de las elecciones estatales y "municipales y como organismos públicos que "son, realizar la demarcación distrital, como "resultado de llevar a cabo también las actividades "relativas a la geografía electoral de la entidad.--- "En el Estado de Quintana Roo, la autoridad "competente para llevar a cabo la preparación, "organización, desarrollo y ejecución de los "procesos electorales, es el Instituto Electoral, el "cual, conforme a lo dispuesto por el numeral 49 de "la propia Constitución del Estado en cita, goza de "plena autonomía en su funcionamiento e "independencia en sus decisiones, lo que significa "que las resoluciones que dicte en pleno goce de "sus atribuciones que constitucionalmente le "competen, únicamente pueden ser sujetas a "revisión a través de los medios de impugnación "previstos en la legislación respectiva.--- Así el "precepto 49 de la Constitución Local citado en el "párrafo precedente, el cual también fue reformado, "en su parte conducente, dispone:--- "ARTICULO "49.- El Supremo Poder del Estado se divide para "su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.--- "Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se "depositan en ciudadanos electos mediante "sufragio universal, libre, secreto y directo, "conforme a las leyes correspondientes.--- La "renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo "se realizarán mediante elecciones libres, "auténticas y periódicas, en las que podrán "participar los partidos políticos nacionales y "estatales, por sí mismos o en coaliciones. La Ley "reglamentará estas participaciones.--- I. El "sufragio constituye la expresión soberana de la "voluntad popular. Los ciudadanos, los partidos "políticos y las autoridades velarán por su respeto "y cuidarán que los procesos electorales sean "preparados, organizados, desarrollados, vigilados "y calificados por órganos profesionales conforme "a los principios rectores de certeza, legalidad, "independencia, imparcialidad y objetividad. La Ley "establecerá las sanciones por violaciones al "sufragio.--- II. La preparación, organización, "desarrollo y vigilancia de los procesos para las "elecciones de Gobernador, Diputados a la "Legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como "la instrumentación de las formas de participación "ciudadana que señale la Ley, son una función "estatal que se realizará a través del organismo "público denominado Instituto Electoral de "Quintana Roo, de cuya integración serán "corresponsables el Poder Legislativo, los partidos "políticos y los ciudadanos en los

términos que "disponga esta Constitución y la Ley. Este "organismo será autoridad en la materia, tendrá "personalidad jurídica y patrimonio propios, plena "autonomía en su funcionamiento e independencia "en sus decisiones, con carácter de permanente y "profesional en su desempeño.--- El Instituto "Electoral de Quintana Roo, tendrá a su cargo en "forma integral y directa, además de las que "determine la Ley, las actividades relativas a la "capacitación y educación cívica, geografía "electoral, derechos, prerrogativas y fiscalización "del financiamiento a las agrupaciones políticas "estatales y partidos políticos, impresión de "material y documentación electorales, preparación "de la jornada electoral, cómputos, la calificación "de las elecciones y entrega de las constancias de "mayoría o asignación respectivas en los términos "que señale la Ley, así como la regulación de la "observación electoral y de las encuestas o "sondeos de opinión con fines electorales.--- ...”--- "Por lo anterior, se considera que el artículo 53 de "la Constitución Política del Estado de Quintana "Roo, resulta inconstitucional, al vedarle la facultad "que corresponde al Instituto Electoral del Estado "para determinar de manera definitiva la "demarcación geográfica de los distritos "electorales de la entidad, toda vez que, con la "nueva disposición reformada, el Instituto "propondrá al Poder Legislativo del Estado la "demarcación correspondiente en distritos "electorales, lo que implica, sin lugar a dudas, una "sujeción de la autoridad electoral local al "Congreso Estadual, circunstancia que vulnera los "principios de autonomía e independencia que "garantizan el funcionamiento del Organo Electoral "de la referida entidad.--- Al respecto, cabe invocar "como antecedente, el criterio sustentado por la "Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver "la acción de inconstitucionalidad 12/99, promovida "por el Partido de la Revolución Democrática, en "contra de los artículos 9 Bis, punto 2, 11 Bis, "punto 1 y 54, punto 1, inciso j) del Código "Electoral del Estado de Campeche.--- Los "preceptos anteriores del Código Electoral del "Estado de Campeche, en relación con los "numerales antes de su reforma, disponían:---

TEXTO ANTERIOR	ARTICULOS DE NUEVA CREACION
	<p>“El artículo 9-Bis.- I. Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, el territorio del Estado se dividirá en veintiún Distritos Electorales uninominales.</p> <p>2.- La demarcación electoral de los distritos electorales uninominales se integrará de la siguiente forma:</p> <p>...”</p>
	<p>“El artículo 11 Bis.- I.- Para la elección de las autoridades municipales por el principio de mayoría relativa, el territorio del Estado se dividirá en once municipios cuya demarcación electoral será como sigue:</p> <p>...”</p>
TEXTO ANTERIOR	TEXTO REFORMADO
<p>“ARTICULO 54.- ...</p> <p>1.- El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>a) a i) ...</p> <p>j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Estatal de Electores y ordenar a la Junta General el Registro Estatal de Electores y formular los proyectos para la división del territorio del Estado en distritos uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;</p> <p>k) a y)</p> <p>...”</p>	<p>“ARTICULO 54.- ...</p> <p>I.- ...</p> <p>a) a i)</p> <p>j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Estatal de Electores.”</p>

"Al respecto, el suscrito vertió opinión, que es "plenamente aplicable al presente asunto, en el "siguiente sentido:--- La Constitución Política del "Estado de Campeche, en congruencia con la Carta "Magna, le concede al Instituto Electoral del Estado "la facultad de realizar las actividades de "Geografía Electoral, dentro de las que se "encuentra la potestad para determinar la "distribución electoral, por lo que, con los artículos "impugnados, el Congreso local realiza, de facto, la "distribución, despojando al Instituto Electoral del "Estado de esa facultad.--- Las normas impugnadas "disminuyen indebidamente las facultades del "Instituto Electoral del Estado, haciéndolo "dependiente del Congreso local respecto a la "geografía electoral, y hacen ineficaz el "profesionalismo en el ejercicio de la facultad de "distribución que debe observar dicho Instituto.--- El "Instituto Electoral de Campeche es el órgano que "tiene a su cargo, de forma integral, directa y "específica, el desarrollo del proceso electoral de "dicha entidad federativa y los artículos "impugnados privan a dicho Instituto de la facultad "para realizar la distribución del Estado, "consecuentemente, se viola el principio de "responsabilidad integral y directa que ostenta.--- "En este juicio, la Suprema Corte de Justicia de la "Nación declaró la inconstitucionalidad de dichos "numerales, en virtud de que violaban lo dispuesto "por los artículos 41 y 116 de la Constitución "Federal, al suprimir la facultad del Instituto "Electoral del Estado de Campeche, para aprobar "en definitiva la demarcación distrital de la entidad "para efectos electorales, ya que con la reforma se "facultaba tácitamente al Congreso local a aprobar "dicha distribución.--- Lo anterior, en virtud de que "ese Máximo Tribunal estimó en términos "generales que, el texto de los artículos "impugnados vulneraba el principio de autonomía "del Instituto Electoral del Estado de Campeche, "toda vez que con las reformas se privó a dicho "órgano electoral de la facultad de establecer la "distribución electoral en el referido Estado.--- "Asimismo, se determinó que el nuevo texto de los "artículos impugnados violentaba los principios "de autoridad, independencia y profesionalismo, ya "que el Instituto Electoral de la entidad dejó de ser "autoridad en la materia, porque era otro órgano -"Congreso Estatal- el que realizaría la distribución "del Estado, transformándose así en un órgano "dependiente del Poder Legislativo Estatal. "Asimismo, que con las aludidas reformas se le "impedía a dicho órgano electoral realizar, con la "calidad profesional debida, la demarcación "territorial que constitucionalmente le compete.--- "Agregó ese Máximo Tribunal que el nuevo texto de "los numerales impugnados, violentaba el principio "de responsabilidad integral y directa del Instituto "Electoral del Estado de Campeche, ya que al "pretender que el Congreso local realizara la "distribución electoral, obstaculizaba la "responsabilidad integral y directa del referido "Instituto por cuanto hace a esta actividad "electoral.--- En atención a lo anterior, declaró la "invalidez de los artículos 9 Bis, punto 2, 11 Bis, "punto 1, y 54, punto 1, inciso j), del Código "Electoral del Estado de Campeche, adoptando la "tesis jurisprudencial que a continuación se "transcribe:--- "INSTITUTO ELECTORAL DEL "ESTADO DE CAMPECHE. LOS ARTICULOS 9o. "BIS, PUNTO 2, 11 BIS, PUNTO 1 Y 54, PUNTO 1, "INCISO J), DEL CODIGO ELECTORAL ESTATAL, "TRANSGREDEN LOS ARTICULOS 41 Y 116, "FRACCION IV, INCISOS B) Y C), "CONSTITUCIONALES, AL SUPRIMIR LAS "FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA "ENCARGARSE DE LA GEOGRAFIA ELECTORAL "DE LA ENTIDAD.- De conformidad con lo "dispuesto por los artículos 41 y 116, fracción IV, "incisos b) y c), de la Constitución Federal, 24, "fracción III, de la Constitución del Estado de "Campeche y 44 de su Código Electoral estatal, el "Instituto Electoral de dicho Estado, como "depositario de la autoridad electoral y encargado "de la organización de las elecciones estatales y "municipales, es el organismo público que tiene a "su cargo, en forma integral y directa, lo relativo a "la geografía electoral de la entidad, la cual atañe a "la distribución que por áreas se realiza para "efectos electorales, a través de la demarcación "topográfica de cada una, respetando los principios "de la división política estatal y municipal. En estas "condiciones, los artículos 9o. bis, punto 2, y 11 bis, "punto 1, del Código Electoral del Estado de "Campeche que establecen, respectivamente, la "demarcación territorial de los distritos electorales " uninominales y la topografía de las secciones en "que se divide el Municipio para fines electorales, "así como el diverso artículo 54, punto 1, inciso j), "del propio ordenamiento, que suprimió las "facultades del Instituto Electoral del Estado de

"Campeche para efectuar los estudios y formular "los proyectos para la división del territorio de la "entidad para fines de carácter electoral, resultan "violatorios de los preceptos constitucionales "citados. Ello es así, en virtud de que el Poder "Legislativo de ese Estado afecta las facultades "que corresponden al instituto de referencia, en su "carácter de autoridad electoral, al modificar y "derogar las disposiciones relativas que le daban la "facultad de encargarse integral y directamente de "la geografía electoral del Estado, asumiendo con "ello el Congreso Local esa atribución que por su "naturaleza no le corresponde y que tanto la "Constitución Federal como la Local, reconocen a "favor de la autoridad electoral de manera "exclusiva".--- Como consecuencia de lo expuesto, "es de concluirse que al Instituto Electoral del "Estado de Quintana Roo, en su carácter de "autoridad electoral y acorde con sus facultades y "funciones para la organización electoral, es a "quien corresponde de manera integral y directa "determinar la geografía electoral en la citada "entidad, esto es, la demarcación geográfica de las "zonas para efectos electorales, por lo que el "Congreso Local, al sujetar expresamente a su "aprobación tal demarcación, suprime la facultad "del mencionado Instituto, para efectuar la división "del territorio de la entidad con fines de carácter "electoral, por lo que violenta los preceptos "constitucionales antes citados.--- Atento a todo lo "anterior, se considera que el artículo 53 de la "Constitución Política del Estado de Quintana Roo, "resulta violatorio de los citados preceptos "constitucionales, toda vez que, se insiste, "obstaculiza la facultad que Constitucional y "legalmente le compete al Instituto Electoral del "referido Estado, en materia de demarcación "geográfica de los Distritos Electorales, "pretendiendo que el Poder Legislativo del Estado "se atribuya dicha facultad. Lo anterior, a pesar de "que al Instituto Electoral del Estado, por su propia "y especial naturaleza, tanto la Constitución "Federal como la local le encomiendan esa "atribución."

CUARTO.- Los promoventes de las acciones estiman que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 35, 40, 41, fracción III, y 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.- Mediante proveídos de veintiuno de agosto de dos mil dos, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad números 18/2002 y 19/2002, y turnar los asuntos al Ministro Juventino V. Castro y Castro, por virtud de que en las mismas existe identidad en la norma impugnada; y por la misma razón, se ordenó hacer la acumulación del expediente 19/2002 al 18/2002, lo cual se hizo así, por auto de veintiuno de agosto de dos mil dos, dictado en el expediente 18/2002, por el propio Presidente de este Alto Tribunal.

SEXTO.- Por auto de veintidós de agosto de dos mil dos, el Ministro instructor admitió las demandas relativas y ordenó dar vista a las autoridades para que rindieran su respectivo informe, y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que expresara su opinión en relación con este asunto.

SEPTIMO.- El Congreso del Estado de Quintana Roo, al presentar su informe, manifestó:

1) Que respecto de los argumentos del promovente consistentes en la posibilidad de conformar distritos electorales uninominales con igual número de electores y de establecer un límite del ocho por ciento a la sobre-representación, se debe señalar que aún está pendiente la expedición de una ley sustantiva y procedimental, por lo que debe estarse a lo que señala el último párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que *"Las legislaturas de los Estados se integran "con diputados elegidos según los principios de mayoría "relativa y de representación proporcional, en los términos "que señalen sus leyes;"*, lo que debe entenderse que deja abierta la posibilidad de que los mismos se desarrollen en la legislación secundaria, porque si el Constituyente Federal hubiese querido que estuvieran establecidos en la Constitución local, así lo hubiera señalado en la fracción IV del artículo 116 constitucional, que se refiere al contenido de las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral.

2) Que es el artículo 52 y no el 53 de la Constitución Política del Estado, el que se ocupa en principio de señalar el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que conformarán la Legislatura del Estado de Quintana Roo; el cual no fue objeto de reforma.

3) Que respecto de los argumentos del partido político promovente de esta acción, en el sentido de que los artículos 49 y Segundo Transitorio de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo contravienen lo dispuesto en la Constitución Federal, porque no se precisó en el primer numeral que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se hará *“conforme a las siguientes bases”*, se debe señalar que el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal se da al establecer las bases en dicho numeral de la Constitución local, aun cuando no se señale la frase *“conforme a las siguientes bases”*.

4) Que la previsión de dos procesos electorales ordinarios como tiempo de duración del encargo como consejero electoral, de ninguna manera puede dar lugar a un vacío del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, y que las especulaciones en torno a ello no encuentran sustento en probabilidades susceptibles de materializarse por el solo hecho de establecer la duración del cargo de los funcionarios en procesos electorales y no en años.

5) Que el argumento en el sentido de que la emisión y promulgación de las reformas a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo se contraponen a los principios de representatividad, federalismo, equidad y supremacía Constitucional contenidos en la Constitución de la República, son una reiteración de manera global de los anteriores conceptos de invalidez, por lo que, al no advertirse nuevas argumentaciones, se debe estar a sus razonamientos expuestos al respecto.

6) Que respecto de la acción de inconstitucionalidad 19/2002, el Procurador General sólo cuestiona la validez Constitucional del primer párrafo del artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, por lo que al no haberse vertido conceptos de invalidez sobre el segundo de los párrafos, procede sobreseer en cuanto al último de los mencionados.

7) Que el precepto mencionado, en cuanto establece la facultad del Congreso de ratificar la demarcación geográfica de los distritos uninominales que haga el Instituto Electoral, no transgrede ningún principio establecido por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, y el precedente relativo al Estado de Campeche que cita esa representación social, no es igual al caso sometido aquí a juicio constitucional.

8) Que en el caso del Estado de Campeche, los artículos declarados inválidos del Código Electoral de esa entidad federativa, lo fueron así porque entraban en franca contraposición con su propia Constitución local, en concreto con su artículo 24, el cual retiraba de manera tajante toda facultad del órgano electoral de participar en los trabajos de distritación, llegaba al extremo de establecer el número de las secciones electorales que comprenderían cada uno de los distritos; y en el caso, las tareas de geografía electoral siguen quedando de manera integral a cargo del Instituto Electoral, el Poder Legislativo sólo participa en su ratificación de manera calificada.

OCTAVO.- El Gobernador del Estado de Quintana Roo, al rendir su informe, manifestó:

1) Que respecto de la acción de inconstitucionalidad 18/2002 y en relación con los artículos 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, la dirigente del Partido de la Revolución Democrática, no cuestiona lo que se legisló, sino lo que a su juicio se dejó de legislar; y por otra parte, no cuestiona el proceso legislativo en cuanto a las propuestas de lo que a su juicio se debía legislar, por lo que atento a lo dispuesto por la fracción III del artículo 20 y 71 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, se solicita el sobreseimiento respecto de los artículos 53 y 54 mencionados.

2) Que en el primer concepto de invalidez, a juicio del accionante, el nuevo texto del artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo es inconstitucional, porque no estableció que la demarcación de los quince distritos electorales uninominales de esta entidad federativa será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados a semejanza del texto del artículo 53 de la Constitución Federal, pero la misma promovente reconoce que el artículo 116 de la Constitución Federal, no hace expresa la obligación de hacer tal señalamiento en las constituciones locales.

3) Que en el segundo concepto de invalidez el promovente de la acción refuta de inconstitucional el artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, porque no se establece en él un límite del ocho por ciento a la sobre-representación en el Congreso, a lo que cabe argumentar que ese límite establecido por el artículo 54 de la Constitución Federal no obliga a las entidades federativas, pues ese porcentaje es en función del número de quinientos diputados que conforman la Cámara Federal y no sería proporcional en el caso de la Legislatura de Quintana Roo que se integra por veinticinco, con independencia del número de electores nacionales y el número de los locales, donde el valor de cada curul tiene un porcentaje diferente.

Que el hecho de que no haya sido contemplado en el artículo 54 de la Constitución local un porcentaje de sobre-representación no cancela la posibilidad de que tal circunstancia pueda preverse en la legislación secundaria, sin que de esta manera se deje de cumplir con lo dispuesto por la tesis P./J. 69/98 de este Alto Tribunal, en congruencia con lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4) Que en el tercer concepto de invalidez el promovente de la acción afirma que el artículo 49 impugnado es inconstitucional porque no se señaló la frase “conforme a las siguientes bases”, cuando en su segundo párrafo se refiere a que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes, a lo que debe señalarse que el propio partido político promovente acepta en su demanda que aun cuando no se dice, se puede inferir que las bases quedan plenamente establecidas en dicho artículo.

5) Que el señalar el tiempo de duración del cargo de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado en dos periodos ordinarios no puede dar lugar a un vacío de ese órgano de gobierno en la preparación y desarrollo de las elecciones, y es más factible que esa hipotética circunstancia pudiera ocasionarse en el infinito del tiempo si la duración del cargo se señalara en años, ya que en alguna ocasión obligaría a la renovación de Consejeros del Instituto Electoral durante un proceso electoral, por lo que no se advierte la forma en que el nombramiento de los consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral vulnera los principios de independencia y objetividad previstos en la fracción IV del artículo 116 Constitucional.

6) Que respecto de la acción de inconstitucionalidad 19/2002, el Procurador General de la República se limita a expresar conceptos de invalidez únicamente en relación con el primer párrafo del artículo 53 de la Constitución local, no así por lo que corresponde a su segundo párrafo, por lo que procede sobreseer respecto a este último.

7) Que la representación social federal apoya su razonamiento de inconstitucionalidad en el precedente contenido en la acción de inconstitucionalidad 12/99 del Estado de Campeche, donde se declara la invalidez de varios artículos del Código Electoral del Estado en razón de que contravienen preceptos de la Constitución Federal y de la Constitución local de esa entidad federativa, pero entre ese caso y el de Quintana Roo, existen significativas diferencias; además de que no se vulnera la autonomía del órgano electoral, ni se le menoscaban sus facultades en materia de Geografía Electoral, sólo se someten a la consideración calificada del Congreso.

NOVENO.- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó su opinión en los términos siguientes:

1) Que el número de habitantes de un distrito no corresponde al número de electores del mismo, puesto que esta última calidad la tienen, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los habitantes de los distritos que teniendo la calidad de ciudadanos mexicanos cumplan con los demás requisitos que establezca la ley.

2) Que en la tesis de jurisprudencia de este Alto Tribunal número P./J./02/2002, publicada en el Tomo XV del Semanario Judicial de la Federación, febrero de dos mil dos, página quinientos noventa y uno, bajo el rubro: “*DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACION DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVE EL ARTICULO 116, FRACCION II, DE LA CONSTITUCION FEDERAL*”, se sostiene que lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo tiene aplicación para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en la fracción II del artículo 116 del mismo ordenamiento fundamental, en el que, para efectos de la división de los distritos electorales, se establece únicamente el criterio poblacional.

3) Que este Alto Tribunal ha sostenido que uno de los propósitos de la distribución territorial de los electores es el referido a la necesidad de que el valor del voto de cada ciudadano sea idéntico; que los problemas técnicos que se plantean en los lugares de gran población y territorio con motivo de la organización de las elecciones, obliga a buscar mecanismos de distribución con el propósito de vincular una parte de la población ciudadana asentada en una porción del territorio con un cierto número de representantes a elegir, de tal modo que cada una curul represente, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes, de tal forma que se logre que cada voto emitido tenga el mismo valor, lo que constituye una forma de concretar el principio democrático de la igualdad del voto, y que la distribución de los distritos electorales uninominales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues

sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

4) Que la circunstancia de que entre las bases señaladas en el artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales no se haya incluido expresamente la relativa a que tales distritos deben contar con un número idéntico de habitantes, no convierte a tal precepto Constitucional local en contraventor de precepto alguno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque entre las bases expresamente señaladas en el mencionado precepto Constitucional local está la relativa a la densidad de población, lo que implica que en las poblaciones con alta densidad las demarcaciones territoriales serán de menor extensión geográfica.

5) Que respecto de la literalidad del texto reformado del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, no se advierte que el Poder Revisor de esa Constitución haya señalado como criterio para establecer las demarcaciones territoriales el consistente en que los municipios deban contar con un mínimo de distritos electorales, razón por la cual el motivo de invalidez, en la parte que se analiza, deviene inatendible.

6) Que en cuanto al argumento del accionante en el sentido de que por mandato del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas orgánicas fundamentales para la conformación de la ley local deben contemplarse únicamente en la Constitución Política del Estado, se cumple en el caso porque del artículo 53 de la Constitución local se advierte que tal exigencia se encuentra prevista en tal precepto cuando dispone que para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales debe atenderse a la densidad de población.

7) Que respecto de la acción de inconstitucionalidad 19/2002, promovida en contra de la reforma al artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, al estimarse que veda la facultad que corresponde al Instituto Electoral del Estado para determinar de manera definitiva la demarcación geográfica de los distritos electorales de la entidad, toda vez que en la nueva disposición se señala que el Instituto propondrá al Poder Legislativo del Estado la demarcación correspondiente en distritos electorales, tal como lo aduce el accionante, conforme con la tesis de jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal con el número P./J./30/2000, publicada en el Tomo XI del Semanario Judicial de la Federación, junio de dos mil, página trescientos cuarenta, bajo el rubro: *"INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO "DE CAMPECHE. LOS ARTICULOS 9o. BIS, PUNTO 2, 11 BIS, "PUNTO 1 Y 54, PUNTO 1, INCISO J), DEL CODIGO "ELECTORAL ESTATAL, TRANSGREDEN LOS ARTICULOS "41 Y 116, FRACCION IV, INCISOS B) Y C), "CONSTITUCIONALES, AL SUPRIMIR LAS FACULTADES DE "LA GEOGRAFIA ELECTORAL DE LA ENTIDAD"*, la aprobación de la demarcación territorial de los distritos electorales corresponde, por su naturaleza, al órgano electoral encargado de organizar las elecciones, por lo que en la medida que la aprobación definitiva de esa demarcación queda sujeta, en última instancia, a la decisión del Congreso del Estado, se hace nugatoria la referida facultad, ya que el órgano legislativo asume una atribución que no le corresponde y, por ende, el precepto tildado de invalidez contraviene la Constitución Federal.

8) Que respecto del segundo concepto de invalidez en el que se señala que es inconstitucional la reforma al artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en razón de que al fijar las bases de la elección de los diputados conforme al principio de representación proporcional omite establecer límite alguno a la sobre-representación, este Alto Tribunal ya se pronunció al respecto en la tesis de jurisprudencia P./J./69/98, publicado en el Tomo VIII del Semanario Judicial de la Federación, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, página ciento ochenta y nueve, con el rubro: *"MATERIA ELECTORAL. "BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION "PROPORCIONAL"*, en la que establecen las bases generales que deben observar las legislaturas de los Estados para cumplir con el principio de proporcionalidad electoral, entre las que se incluye la relativa al señalamiento de un límite a la sobre-representación.

9) Que en el tercer concepto de invalidez el accionante aduce que de acuerdo con la reforma al artículo 49 tildado de inconstitucional, los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Quintana Roo, durarán en su encargo dos procesos electorales ordinarios y podrán ser ratificados de manera individual hasta por un proceso electoral ordinario más, y que si se toma en consideración que un proceso electoral ordinario termina hasta que éste adquiere definitividad, el Instituto Electoral quedaría acéfalo desde ese momento hasta en tanto no inicie otro proceso ordinario; sin embargo, pierde de vista que la duración del encargo de los Consejeros Electorales es por dos procesos ordinarios, pero en ningún momento se establece que su nombramiento debe coincidir precisamente con el inicio del mismo, por lo que si al término del segundo proceso electoral ordinario para el que fueron electos los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral,

éstos no son ratificados en lo individual para otro proceso ordinario por las dos terceras partes del Congreso del Estado, serán nombrados desde ese momento las personas que deberán sustituir a dichos funcionarios y continuar con las actividades atinentes a dicho órgano, lo que redundará en la naturaleza de permanente que le concede la propia Constitución con la reforma actual.

10) Que del artículo 49, fracción II, impugnado se desprende que el nombramiento de los Consejeros Electorales aun y cuando coincida con el inicio del proceso electoral para la elección de Gobernador o que tal nombramiento se lo deberán a los órganos locales de gobierno, particularmente a la Legislatura del Estado, no es suficiente para determinar que los nuevos funcionarios tendrán compromisos orgánicos y legales con los que los postularon y que por determinación de la propia norma se garantiza que la conformación de dicho Instituto sea una tarea conjunta de corresponsabilidad entre el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, lo que tiende a lograr que sean elegidos a ocupar tales cargos electorales ciudadanos sometidos a escrutinio público.

11) Que conforme al inciso c) de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que les permite emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de sus superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural, garantía que se ve reforzada por el hecho de que, tratándose de autoridades electorales locales, sus actuaciones están sujetas en última instancia a revisión por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de los que establece la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Federal, por lo que prejuzgar como lo hace la inconforme, sobre la posible actuación parcial de las autoridades electorales locales del Estado de Quintana Roo, como lo es el Instituto Electoral, resulta inaceptable para efectos de determinar la inconstitucionalidad de la norma.

12) Que como el numeral 49, en su fracción II, párrafo noveno, lo establece, la actuación de los citados servidores públicos queda también sujeta al régimen de responsabilidades públicas previsto por la norma suprema estatal para los servidores públicos del Estado; por tanto, si el inconforme detectara un proceder como el que ahora expone, no sólo contaría con los mecanismos necesarios para enderezar las desviaciones del proceso electoral en sí, sino también con medios impugnativos para proceder contra los responsables.

DECIMO.- Recibidos los informes de las autoridades demandadas, la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los alegatos de las partes, y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- Por razón de orden, en primer lugar se debe analizar si las demandas de acción de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

"ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de "inconstitucionalidad será de treinta días naturales "contados a partir del día siguiente a la fecha en "que la ley o tratado internacional impugnado sean "publicados en el correspondiente medio oficial. Si "el último día del plazo fuese inhábil, la demanda "podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los "plazos todos los días son hábiles."

Conforme a este artículo, el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el Decreto que contiene las normas que se impugnan, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto de referencia, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, se publicó en el Periódico Oficial de esa Entidad el diecisiete de julio de dos mil dos; por tanto, el plazo de treinta días naturales para ejercitar esta vía inició el jueves dieciocho de julio de dos mil dos y venció el viernes dieciséis de agosto del mismo año.

En el caso, las demandas del partido político de la Revolución Democrática y del Procurador General de la República se presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dos (reverso de las fojas dos y setenta de este expediente), esto es, el penúltimo día del plazo, por lo que fueron presentadas oportunamente.

TERCERO.- A continuación se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Los artículos 105, fracción II, incisos c) y f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, disponen:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señale la "ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

"c).- El Procurador General de la República, en "contra de leyes de carácter federal, estatal y del "Distrito Federal, así como de tratados "internacionales celebrados por el Estado "Mexicano;

"...

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

"ARTICULO 62.-...

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

Por otra parte, del inciso f) del artículo 105 Constitucional transcrito, se advierte que los partidos políticos podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).
- c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

En el caso, el **Partido de la Revolución Democrática** es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, visible a fojas ciento cinco. Asimismo, a fojas ciento cuatro obra la copia certificada por el Secretario Ejecutivo mencionado, en la que consta que Rosario Robles Berlanga, quien suscribe la demanda, es la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido político.

El artículo 9o., numeral nueve, letras a y e, de los Estatutos del indicado Partido, que se refieren a su organización (fojas ciento seis a ciento cuarenta y ocho de este expediente), señala:

"ARTICULO 9o.- El Consejo Nacional, el Comité "Ejecutivo Nacional y la Comisión Política "Consultiva Nacional.

"...

"9. La presidencia nacional del Partido tiene las "siguientes funciones:

"a. Presidir el Comité Ejecutivo Nacional y la "Comisión Política Consultiva Nacional;

"...

"e) Representar legalmente al Partido y designar "apoderados de tal representación.

"..."

El precepto transcrito prevé que la presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática preside el Comité Ejecutivo Nacional y que cuenta con facultades para representar a ese partido.

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, y la demanda presentada a su nombre fue suscrita por la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del partido promovente, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de sus estatutos.

Por otra parte, de conformidad con los artículos transcritos, el Procurador General de la República puede promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial número P./J. 98/2001, publicada a páginas ochocientos veintitrés, Tomo: XIV, Septiembre de dos mil uno, Pleno, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL "PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA "TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR "MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES "O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO "TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, "fracción II, inciso c), de la Constitución Política de "los Estados Unidos Mexicanos faculta al "procurador general de la República para "impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de "inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, "estatal o del Distrito Federal, así como tratados "internacionales, sin que sea indispensable al "efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de "que dicho medio de control constitucional se "promueve con el interés general de preservar, de "modo directo y único, la supremacía "constitucional, a fin de que la Suprema Corte de "Justicia de la Nación realice un análisis abstracto "de la constitucionalidad de la norma. En otras "palabras, no es necesario que el procurador "general de la República resulte agraviado o "beneficiado con la norma en contra de la cual "enderece la acción de inconstitucionalidad ni que "esté vinculado con la resolución que llegue a "dictarse, pues será suficiente su interés general, "abstracto e impersonal de que se respete la "supremacía de la Carta Magna."

En el caso, Marcial Rafael Macedo de la Concha, con el carácter de Procurador General de la República, personalidad que acredita con la documental que obra agregada a fojas setenta y uno de este expediente, plantea la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, expedida por el Congreso local y publicada en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de julio de dos mil dos; por lo anterior se concluye que la acción de inconstitucionalidad se promovió por parte legitimada para ello.

CUARTO.- Previamente al examen de los conceptos de invalidez que se hacen valer, se procede al análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento que plantean las partes.

El Congreso del Estado de Quintana Roo, señala que en la acción de inconstitucionalidad 19/2002, el Procurador General sólo cuestiona la validez Constitucional del primer párrafo del artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, por lo que al no haberse vertido conceptos de invalidez sobre el segundo de los párrafos, procede sobreseer al respecto.

El Congreso y el Gobernador del Estado de Quintana Roo, manifiestan que respecto de la acción de inconstitucionalidad 18/2002, y en relación con los artículos 53 y 54 de la Constitución Política del Estado

de Quintana Roo, la dirigente del Partido de la Revolución Democrática no cuestiona lo que se legisló, sino lo que a su juicio se dejó de legislar; y por otra parte, no cuestiona el procedimiento legislativo en cuanto a las propuestas que a su juicio se debió de legislar, por lo que atento a lo dispuesto por los artículos 20, fracción III, y 71 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe sobreseer respecto de los artículos 53 y 54 mencionados.

Procede desestimar los motivos de sobreseimiento expuestos, por virtud de que en principio, este Tribunal Pleno ha sostenido que para el estudio de los conceptos de invalidez, basta con que en la demanda de acción de inconstitucionalidad se expresen en forma clara la contravención de la norma que se impugna con la Constitución Federal, ya sea en su parte dogmática u orgánica; por lo que si de la demanda que da origen a la presente acción se advierten argumentos relativos a esa contravención, es inconcuso que se satisface tal requisito, sin perjuicio de que al realizar el análisis de dichos planteamientos, éstos pudieran considerarse infundados.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 93/2000, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página trescientos noventa y nueve, del Tomo XII, Septiembre de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, que señala:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE “SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, “BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA “CONTRAVENCION DE LA NORMA QUE SE “IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA “CONSTITUCION FEDERAL.- De la lectura integral “de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley “Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo “105 de la Constitución Política de los Estados “Unidos Mexicanos, no se desprende que exija “como requisito esencial e imprescindible para “demostrar la inconstitucionalidad de la norma “general que se impugne, que la expresión de los “conceptos de invalidez se haga como un “verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme “al citado precepto, para que se proceda a su “estudio será suficiente conque en el escrito de “demanda respectivo se exprese con claridad la “contravención de la norma combatida con “cualquier precepto de la Constitución Federal, sin “perjuicio de que hecho el análisis de los “conceptos de invalidez expuestos, éstos deban “desestimarse.”

Asimismo, deben desestimarse los motivos de sobreseimiento aducidos, puesto que para determinar si el Procurador General sólo cuestiona la validez constitucional del primer párrafo del artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo; si la dirigente del Partido de la Revolución Democrática cuestiona o no lo que se legisló a través de los preceptos impugnados, o si se cuestiona o no el procedimiento legislativo de las propuestas de lo que, a su juicio, se debió legislar, es necesario el análisis del fondo del asunto, por lo que tales cuestiones no pueden dar motivo al sobreseimiento del juicio.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, visible en la página setecientos diez, Tomo X, Septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE “VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE “INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA “DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto “Tribunal ha sostenido que las causales de “improcedencia propuestas en los juicios de “amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que “se desprende que si en una controversia “Constitucional se hace valer una causal donde se “involucra una argumentación en íntima relación “con el fondo del negocio, debe desestimarse y “declararse la procedencia, y, si no se surte otro “motivo de improcedencia hacer el estudio de los “conceptos de invalidez relativos a las cuestiones “constitucionales propuestas.”

Toda vez que las partes no hacen valer ningún otro motivo de improcedencia o de sobreseimiento distinto a los analizados, ni este Alto Tribunal advierte que exista alguno diverso, se procede al estudio del fondo del asunto.

QUINTO.- Debe aclararse que el artículo 105, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución

es la acción de inconstitucionalidad, y en el Título III de Ley Reglamentaria de ese precepto Constitucional, prevé el procedimiento específico para tales acciones, del que son de destacarse, por un lado, el establecimiento de plazos más breves para la sustanciación del procedimiento y, por el otro, la fijación de un plazo de cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento para que el proyecto de sentencia se someta al Tribunal Pleno, así como del plazo de cinco días a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto para que se dicte el fallo.

De la interpretación armónica del precepto Constitucional referido y de la Ley Reglamentaria de la materia, se advierte que el objetivo del establecimiento de un procedimiento breve tratándose de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, lo es el que, por razones de seguridad jurídica, quede establecido cuáles serán las normas aplicables en un determinado proceso electoral.

Conforme a lo anterior, las disposiciones específicas que la Ley Reglamentaria de la materia prevé para las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en lo referente al establecimiento de plazos breves en la sustanciación del procedimiento relativo, así como para la presentación del proyecto de resolución al Tribunal Pleno de la Suprema Corte y el dictado del fallo correspondiente, tienen aplicación en aquellos asuntos que deban resolverse dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse las normas impugnadas, ya que es ésta la justificación para que este Alto Tribunal deba resolver la acción de inconstitucionalidad antes de que se inicie el proceso electoral relativo.

En el caso, la norma impugnada es de naturaleza electoral según se ha precisado; sin embargo, no se encuentra en el supuesto que se ha referido, pues no se trata de una acción de inconstitucionalidad que deba resolverse dentro de los noventa días anteriores al inicio de un proceso electoral específico en que vaya a aplicarse la norma impugnada, según se desprende del informe rendido por la Consejera Presidenta del Consejo General del Consejo Estatal Electoral de Quintana Roo, en el cual se asienta que el próximo proceso electoral en dicha Entidad debe comenzar el diez de octubre de dos mil cuatro (fojas ciento cuarenta y nueve de este expediente).

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la Tesis: P./J. 6/2002, consultable en la página cuatrocientos diecinueve, Tomo XV, Febrero de dos mil dos, Pleno, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN "MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS BREVES "PREVISTOS PARA LA SUSTANCIACION DEL "PROCEDIMIENTO RIGEN EN AQUELLOS "ASUNTOS QUE DEBAN RESOLVERSE DENTRO "DE LOS NOVENTA DIAS ANTERIORES AL INICIO "DEL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A "APLICARSE LAS NORMAS IMPUGNADAS. El "artículo 105, fracción II, inciso f), tercer párrafo, de "la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos establece que la única vía para plantear "la no conformidad de las leyes electorales con la "Constitución Federal es la ahí prevista y que "dichas leyes, tanto federales como locales, "deberán promulgarse y publicarse por lo menos "noventa días antes de que inicie el proceso "electoral en que deban regir y durante éste no "podrá haber modificaciones legales "fundamentales. Asimismo, el legislador ordinario, "en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del "Artículo 105 de la Constitución Federal, dispuso "un procedimiento específico para las acciones de "inconstitucionalidad en materia electoral, del que "destaca el establecimiento de plazos más breves "para la sustanciación del procedimiento, la fijación "de un plazo de cinco días siguientes a aquel en "que se haya agotado el procedimiento para que el "proyecto de sentencia se someta al Tribunal Pleno "de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así "como del plazo de cinco días a partir de que el "Ministro instructor haya presentado su proyecto "para que se dicte el fallo. Ahora bien, de la "interpretación armónica de la Norma Suprema y de "la secundaria, se advierte que el objetivo del "establecimiento de un procedimiento breve "cuando se trata de las acciones de "inconstitucionalidad en materia electoral, consiste "en que quede establecido cuáles serán las normas "aplicables en un determinado proceso electoral, "de manera que las disposiciones específicas que "la ley reglamentaria de la materia prevé para las "acciones de inconstitucionalidad en materia "electoral, en lo referente al establecimiento de "dichos plazos, tienen que observarse en aquellos "asuntos que deban resolverse dentro de los "noventa días anteriores al inicio del proceso "electoral en que vayan a aplicarse las normas "impugnadas, lo que justifica que este Alto Tribunal

"deba resolver la acción de inconstitucionalidad "antes de que inicie el proceso electoral relativo."

SEXTO.- El partido político promovente en el primer concepto de invalidez aduce, esencialmente, que de conformidad con los artículos 53 y 116, segundo párrafo, y fracción II, de la Constitución Federal, el establecimiento de un número idéntico de habitantes por distrito uninominal es un elemento integral del sistema de elección de diputados de mayoría relativa en el régimen constitucional mexicano; que la garantía de un mínimo de distritos uninominales por Estado es un elemento integrante del sistema de mayoría relativa pertinente exclusivamente en la conformación de la representación nacional; que las bases generales que establecen los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, derivados de los artículos 52, 53, 54 y 116 de la Constitución Federal, dentro de los cuales se incluye el de dar a cada elector el mismo peso en la definición de los diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa, son de orden Constitucional local y, por tanto, deben expresarse precisamente en la Constitución Política del Estado; y concluye señalando que en razón de lo expuesto el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo es inconstitucional, porque al fijar las bases para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales omite disponer que éstos deberán incluir en principio a un número igual de electores.

A efecto de resolver las cuestiones planteadas, resulta necesario señalar que los artículos 52, 53, 54 y 116, segundo párrafo, y fracción II, de la Constitución Federal, disponen:

"ARTICULO 52.- La Cámara de Diputados estará "integrada por 300 diputados electos según el "principio de votación mayoritaria relativa, "mediante el sistema de distritos electorales "uninominales, y 200 diputados que serán electos "según el principio de representación proporcional, "mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas "en circunscripciones plurinominales."

"ARTICULO 53.- La demarcación territorial de los "trescientos distritos electorales uninominales será "la que resulte de dividir la población total del país "entre los distritos señalados. La distribución de "los distritos electorales uninominales entre las "entidades federativas se hará teniendo en cuenta "el último censo general de población, sin que en "ningún caso la representación de un Estado pueda "ser menor de dos diputados de mayoría.

"Para la elección de los dos diputados según el "principio de representación proporcional y el "Sistema de Listas Regionales, se constituirán "cinco circunscripciones electorales "plurinominales en el país. La Ley determinará la "forma de establecer la demarcación territorial de "estas circunscripciones."

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

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

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

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

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

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

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

"ARTICULO 116.- ...

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

"...

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

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

"Las legislaturas de los Estados se integrarán con "diputados elegidos según los principios de "mayoría relativa y de representación proporcional, "en los términos que señalen sus leyes;"

El artículo 52 transcrito, establece la forma y términos en que habrá de integrarse la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, destacándose que los Diputados serán electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales.

Por su parte, el artículo 53 reproducido, en lo que a este asunto interesa, prevé las bases para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales del país, así como de las circunscripciones electorales plurinominales; y destaca, entre otras cuestiones, que la primera resultará de dividir la población del país entre los distritos electorales, y que la distribución de éstos se hará teniendo en cuenta el último censo general de población.

El artículo 54 transcrito, establece las bases para la elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales.

Asimismo, el artículo 116, segundo párrafo, y fracción II, transcrito, prevé que los poderes de los Estados se organizarán conforme a su Constitución; que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, y que en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en los que exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los que sea superior a esta última cifra, y precisa que las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Este Alto Tribunal ha sostenido que el artículo 53 de la Constitución Federal establece un sistema que acoge tanto un principio poblacional como geográfico para la división territorial de los distritos electorales; disposición que de conformidad con el sistema normativo que prevé la propia Constitución Federal, sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo

116, fracción II, constitucional, el cual, para efectos de la división de los distritos electorales uninominales, establece únicamente el criterio poblacional.

Sirve de apoyo a la anterior consideración la tesis jurisprudencial número P./J. 2/2002, publicada a página quinientos noventa y uno, Tomo XV, febrero de dos mil dos, Pleno, Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala:

“DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN "LOS ESTADOS, PARA EFECTOS DE SU "DEMARCAACION DEBE ATENDERSE AL CRITERIO "POBLACIONAL QUE PREVE EL ARTICULO 116, "FRACCION II, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El "artículo 53 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos establece que la "demarcación de los trescientos distritos "electorales uninominales será la que resulte de "dividir la población total del país entre los distritos "señalados y que la distribución de éstos entre las "entidades federativas se hará con base en el "último censo general de población, sin que en "ningún caso la representación de un Estado pueda "ser menor de dos diputados de mayoría, esto es, "dicho precepto acoge tanto un principio "poblacional, como uno geográfico, para la división "territorial de los distritos electorales; sin embargo, "conforme al sistema normativo que prevé la propia "Constitución Federal, se concluye que la citada "disposición sólo tiene aplicación en el ámbito "federal, es decir, para la integración de la Cámara "de Diputados del Congreso de la Unión y no así "para las entidades federativas, cuya "reglamentación está prevista expresamente en el "artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, "que para efectos de la división de distritos "electorales uninominales establece únicamente el "criterio poblacional.”

Por su parte, los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, señalan:

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

"Por cada Diputado propietario se elegirá un "suplente.

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

"El organismo público previsto en el artículo 49 de "esta Constitución, de acuerdo con lo que "disponga la ley declarará la validez de las "elecciones de diputados en cada uno de los "distritos electorales y otorgará las constancias "respectivas a las fórmulas de candidatos que "hubiesen obtenido mayoría de votos.

"Asimismo, hará la declaración de validez y "asignación de diputados según el principio de "representación proporcional de conformidad con "el artículo 54 de esta Constitución.

"Las determinaciones sobre la declaración de "validez, el otorgamiento de las constancias y la "asignación de diputados podrán ser impugnadas "ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del "Estado. Los fallos del Tribunal serán definitivos e "inatacables. La ley establecerá los presupuestos, "requisitos de procedencia y el trámite para este "medio de impugnación.”

“ARTICULO 53.- Para la elección de los diputados "según el principio de mayoría relativa, el "consejo general del instituto general de Quintana "Roo propondrá al congreso del estado la "demarcación territorial correspondiente en "distritos electorales, la cual deberá ser aprobada "en el pleno de la legislatura por cuando menos las "dos terceras partes de los diputados integrantes "de la misma.

"La ley de la materia fijará los criterios que tomará "en cuenta la autoridad competente para establecer "la demarcación, atendiendo a la densidad de "población, las condiciones

geográficas y las "circunstancias socioeconómicas prevalecientes "en las distintas regiones de la entidad."

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

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

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

"III.- Ningún partido político o coalición podrá tener "más del sesenta por ciento de los integrantes de la "Legislatura por ambos principios, tanto de "mayoría relativa como de representación "proporcional.

"La ley de la materia reglamentará las fórmulas "electorales y los procedimientos que se "observarán en la asignación de diputados electos "según el principio de representación proporcional. "En todo caso, en la asignación se seguirá el orden "que tuviesen los candidatos en las listas "correspondientes."

Los preceptos transcritos revelan, en la parte que a este asunto interesa, el establecimiento de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de diputados (Estatales); y que la demarcación territorial correspondiente en distritos electorales, deberá establecerse atendiendo a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

De esta forma se concluye que si ninguno de los preceptos de la Constitución Federal en comento ordena que para la división de los distritos electorales uninominales deberá ser tomado en cuenta el número de electores, contrariamente a lo aducido por el partido político promovente, el hecho de que el artículo 53 de la Constitución local impugnado no disponga que para la división de los distritos electorales uninominales deberá ser tomado en cuenta el número de electores, no transgrede lo dispuesto por los preceptos constitucionales citados y, por ende, resulta infundado el concepto de invalidez a estudio.

Cabe aclarar que si el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal no establece que para la división de distritos electorales uninominales deberá atenderse a la identidad en el número de electores de cada distrito, sino simplemente al criterio poblacional, debe entenderse que esto obedece a la circunstancia de que no es lo mismo el número de electores que la densidad poblacional, pues lo primero atiende a la persona física facultada por la ley para intervenir con su voto en la designación de los integrantes de los órganos públicos representativos, y el segundo, a una parte de la población asentada en una porción de territorio, a la que vincula con un cierto número de representantes a elegir, de tal modo que cada curul represente en la medida de lo posible la misma cantidad de habitantes.

En otro aspecto, por lo que hace al argumento del partido político promovente en el sentido de que el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo es violatorio de lo dispuesto por los artículos 52, 53, 54 y 116 de la Constitución Federal, porque las bases generales que establecen los principios de mayoría relativa y representación proporcional son de orden constitucional local y, por tanto, se deben contener en la Constitución local respectiva; se debe señalar que dichas bases generales de los principios de mayoría relativa y representación proporcional sí se contienen en la Constitución local, lo que se advierte de sus artículos 52 y 54, que en la parte que interesa, señalan: "La Legislatura del Estado de Quintana Roo, se "integra con quince Diputados electos en igual número de "distritos electorales según el principio de votación "mayoritaria relativa, y con diez Diputados electos según el "principio de representación proporcional..." y "La elección "de los diez diputados según el principio de representación "proporcional, se sujetará a las bases siguientes y a lo que "en particular disponga la Ley de la materia..."; por tanto, el precepto impugnado en cuestión no resulta violatorio de las disposiciones constitucionales mencionadas.

SEPTIMO.- El partido político promovente, en el segundo concepto de invalidez aduce, esencialmente, que el artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución Federal, toda vez que este último establece el límite del 8% a la sobre-representación de un partido político, al reasignar a los diputados no atribuidos a los demás partidos en forma

proporcional, lo que constituye el margen superior de sobre-representación que el Constituyente considera legítimo y un rango general de equidad en la integración del conjunto de la Cámara; que al asignar a cada partido diputados plurinominales, adicional e independientemente de sus triunfos de mayoría, incrementan la proporción de los integrantes de la Cámara, lo que produce la mencionada sobre-representación; que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer jurisprudencialmente las bases generales del principio de representación proporcional, señaló como base sexta: "Establecimiento de un límite a la sobre-representación"; y que por todo lo anterior es inconstitucional el artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, que al fijar las bases para la elección de los diputados de representación proporcional omite establecer límite alguno a la sobre-representación.

Cabe recordar que el artículo 54 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, dispone:

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

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

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

"III.- Ningún partido político o coalición podrá tener "más del sesenta por ciento de los integrantes de la "Legislatura por ambos principios, tanto de "mayoría relativa como de representación "proporcional.

"La ley de la materia reglamentará las fórmulas "electorales y los procedimientos que se "observarán en la asignación de Diputados electos "según el principio de representación proporcional. "En todo caso, en la asignación se seguirá el orden "que tuviesen los candidatos en las listas "correspondientes."

El precepto anotado contiene las bases generales a las que se sujetará la elección de diputados según el principio de representación proporcional, y señala expresamente que para el registro de sus listas de candidatos, los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos ocho de los distritos electorales; que tendrán derecho a participar en la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional, el partido que haya alcanzado por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación total emitida en el territorio del Estado y que ningún partido político o coalición podrá tener más del sesenta por ciento de los integrantes de la Legislatura por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional); y por lo que se refiere a las fórmulas y procedimientos que se observarán para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, remite a la ley de la materia.

Cabe destacar que no obstante que sería jurídicamente correcto que las cuestiones inherentes a la mayoría relativa y representación proporcional se establecieran en las Constituciones Federal y local, así como en las leyes que emitan las Legislaturas de los Estados; sin embargo, de no suceder así, sino que únicamente se establecieran en la ley local, no se rompe el orden jurídico constitucional, porque, como argumentan el Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, de conformidad con el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que señala que las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional **"en los términos que señalen sus leyes"**, debe entenderse que deja abierta la posibilidad para que las cuestiones relacionadas con tales principios se desarrollen en la legislación secundaria; pues de considerarse en la forma que propone el partido promovente de esta acción de inconstitucionalidad, en los Estados no habría leyes electorales que detallaran todo aquello que es propio de la organización de los poderes y que finalmente debe estar de acuerdo con los lineamientos de la Constitución Federal.

Además, si el Constituyente Federal hubiera querido que todas las cuestiones relacionadas con los principios de mayoría relativa y representación proporcional estuvieran establecidos en la Constitución local, así lo hubiera señalado en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, que se refiere al contenido de las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral.

De lo anotado se concluye que el hecho de que en el artículo 54 de la Constitución local, al fijarse las bases para la elección de los diputados de representación proporcional, se omita establecer un porcentaje límite de representación, no cancela la posibilidad de que esa cuestión pueda preverse en la legislación secundaria, en congruencia con lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, sin que con lo anterior se deje de cumplir con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial número P./J. 69/98, consultable en la página ciento ochenta y nueve, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, Pleno, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

"MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL "PRINCIPIO DE REPRESENTACION "PROPORCIONAL. La abundancia de criterios "doctrinarios así como de modelos para desarrollar "el principio de representación proporcional, ponen "de manifiesto la dificultad para definir de manera "precisa la forma en que las Legislaturas Locales "deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin "embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la "finalidad esencial del pluralismo que se persigue y "a las disposiciones con las que el propio Poder "Revisor de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, "para su aplicación en las elecciones federales. Las "bases generales que tienen que observar las "Legislaturas de los Estados para cumplir con el "establecimiento del principio de proporcionalidad "electoral en tratándose de diputados, derivadas "del indicado precepto constitucional, son las "siguientes: Primera. Condicionamiento del "registro de la lista de candidatos plurinominales a "que el partido participe con candidatos a "diputados por mayoría relativa en el número de "distritos uninominales que la ley señale. Segunda. "Establecimiento de un mínimo porcentaje de la "votación estatal para la asignación de diputados. "Tercera. Asignación de diputados independiente y "adicionalmente a las constancias de mayoría "relativa que hubiesen obtenido los candidatos del "partido de acuerdo con su votación. Cuarta. "Precisión del orden de asignación de los "candidatos que aparezcan en las listas "correspondientes. Quinta. El tope máximo de "diputados por ambos principios que puede "alcanzar un partido, debe ser igual al número de "distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un "límite a la sobre-representación. Séptima. "Establecimiento de las reglas para la asignación "de diputados conforme a los resultados de la "votación."

En el caso, las fórmulas y procedimientos impuestas por el legislador local para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se contienen en la ley secundaria, esto es, en el artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, lo cual es permitido por la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal; sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, declaró la inconstitucionalidad de las fracciones I y III del artículo 229 mencionado, la I en forma total y la III, en la porción que establece: **"...La votación del partido que obtuvo las dos "terceras partes o más, de las constancias de mayoría "relativa, así como..."**, por tanto, toda vez que a la fecha no ha existido reforma o modificación al precepto mencionado por parte del Congreso Estatal, las fórmulas y procedimientos contenidos en este numeral, impuestas por el legislador local para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, son existentes pero inválidos, por lo que si bien de conformidad con el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, puede estimarse que las fórmulas y procedimientos para obtener los porcentajes para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional pueden preverse en la legislación secundaria, en el caso no se da tal hipótesis, ya que las fórmulas y procedimientos anotados se encuentran contenidos en el artículo 229 en comento, precepto que fue declarado inconstitucional y, por tanto, es existente pero inválido.

En estas circunstancias, al no existir en la Constitución local ni en la ley secundaria las fórmulas y procedimientos que se observarán para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, no existe un límite a la sobre-representación, por lo que el artículo 54 de la Constitución local impugnado resulta inconstitucional, al violar lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal; sin embargo, es de hacerse notar que este vicio de omisión puede purgarse por vía de reforma a la Constitución o mediante previsiones expresas de la ley secundaria.

OCTAVO.- El partido promovente, en el tercer concepto de invalidez, aduce, esencialmente, que los artículos 49 y Segundo transitorio de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, vulneran los principios de certeza, objetividad y legalidad en materia electoral garantizados por la fracción III del artículo 41 y la fracción IV del inciso b) del artículo 116, ambos de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) Que se omite señalar en el artículo 49 impugnado, que las fracciones subsiguientes a los párrafos iniciales son bases para el desarrollo de las elecciones, y que si bien ese carácter se puede inferir del análisis del contenido de algunas fracciones, tal supresión genera imprecisión y resta sentido al significado general de las fracciones.

b) Que el artículo 49 de la Constitución Política local, en su fracción II, establece que el Instituto Electoral de Quintana Roo, será de carácter permanente y profesional en su desempeño y su órgano máximo de dirección será el Consejo General, el cual se integrará con un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales; sin embargo, el mismo ordenamiento establece que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su encargo dos procesos electorales ordinarios; por tanto, si éste proceso electoral inicia pocos meses antes de la fecha de instalación de los órganos a elegir, resulta que entre la conclusión del segundo proceso ordinario y el siguiente transcurrirán algo más de dos años, durante los cuales, por mandato del artículo impugnado, nadie ocuparía los cargos del Consejo General y, por ello, se dejará al Instituto Electoral sin un órgano central de dirección, lo que reñiría con su carácter permanente, e impediría el desarrollo de las tareas que legalmente tiene a su cargo en relación con el proceso electoral, y que deben realizarse en forma permanente.

c) Que con el nombramiento de los servidores públicos que conforman el órgano electoral por dos procesos electorales ordinarios, si al concluir el segundo de los procesos electorales ordinarios surgiera la necesidad de realizar algún proceso electoral extraordinario, el Consejo General pudiera no encontrarse integrado, lo que redundaría en violación al principio de legalidad establecido por la fracción III del artículo 41, y por el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

d) Que es un hecho que por disposición de la legislación local secundaria los procesos electorales de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos son hoy temporalmente coincidentes, pero no existe impedimento constitucional alguno para que esta coincidencia pueda romperse, desarrollando los procesos selectivos de los distintos órganos en momentos diferentes, situación en la que el periodo del encargo de los Consejeros resultaría incierto, contraviniendo el principio de certeza contenido en la fracción III del artículo 41 y por el inciso b) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Federal.

e) Que los artículos 49, fracción II, y Segundo Transitorio impugnados, extinguen al Consejo Estatal Electoral, porque interrumpen el cargo de los consejeros del órgano extinto antes de concluir el plazo para el que fueron designados, y con ello se interrumpe el proceso de los tiempos de desempeño entre las funciones electorales y la administración pública, haciendo coincidir el inicio del desempeño del cargo de los consejeros del nuevo órgano electoral, con el inicio del proceso para la elección del próximo gobernador del Estado, por tanto, quienes fueron designados como integrantes del nuevo órgano deberán su nombramiento a actores políticos que no sólo se encontrarán en los órganos locales de gobierno al momento de que los nuevos Consejeros desempeñen sus tareas electorales, sino que por definición de los compromisos orgánicos y legales que hoy mantienen con los partidos políticos que los postularon, tendrán abiertos intereses electorales partidistas.

A efecto de resolver las cuestiones planteadas, resulta necesario señalar que los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, disponen:

"ARTICULO 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:

"...

"III.- La organización de las elecciones federales es "una función estatal que se realiza a través de un "organismo público autónomo denominado "Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad "jurídica y patrimonio propios, en cuya integración "participan el Poder Legislativo de la Unión, los "partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en "los términos que ordene la ley. En el ejercicio de "esa función estatal, la certeza, legalidad, "independencia, imparcialidad y objetividad serán "principios rectores.

"El Instituto Federal Electoral será autoridad en la "materia, independiente en sus decisiones y "funcionamiento y profesional en su desempeño; "contará en su estructura con órganos de "dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El "Consejo General será su órgano superior de "dirección y se integrará por un consejero "Presidente y ocho consejeros electorales, y "concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros "del Poder Legislativo, los representantes de los "partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley "determinará las reglas para la organización y "funcionamiento de los órganos, así como las "relaciones de mando entre éstos. Los órganos "ejecutivos y técnicos dispondrán del personal "calificado necesario para prestar el servicio "profesional electoral. Las disposiciones de la ley "electoral y del Estatuto que con base en ella "apruebe el Consejo General, regirán las relaciones "de trabajo de los servidores del organismo "público. Los órganos de vigilancia se integrarán "mayoritariamente por representantes de los "partidos políticos nacionales. Las mesas "directivas de casilla estarán integradas por "ciudadanos.

"El consejero Presidente y los consejeros "electorales del Consejo General serán elegidos, "sucesivamente, por el voto de las dos terceras "partes de los miembros presentes de la Cámara de "Diputados, o en sus recesos por la Comisión "Permanente, a propuesta de los grupos "parlamentarios. Conforme al mismo "procedimiento, se designarán ocho consejeros "electorales suplentes, en orden de prelación. La "ley establecerá las reglas y el procedimiento "correspondientes.

"El consejero Presidente y los consejeros "electorales durarán en su cargo siete años y no "podrán tener ningún otro empleo, cargo o "comisión, con excepción de aquellos en que "actúen en representación del Consejo General y "de los que desempeñen en asociaciones "docentes, científicas, culturales, de investigación "o de beneficencia, no remunerados. La retribución "que perciban el consejero Presidente y los "consejeros electorales será igual a la prevista para "los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la "Nación.

"El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos "terceras partes del Consejo General a propuesta "de su Presidente.

"La ley establecerá los requisitos que deberán "reunir para su designación el consejero "Presidente del Consejo General, los Consejeros "Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto "Federal Electoral, los que estarán sujetos al "régimen de responsabilidades establecido en el "Título Cuarto de esta Constitución.

"Los consejeros del Poder Legislativo serán "propuestos por los grupos parlamentarios con "afiliación de partido en alguna de las Cámaras. "Sólo habrá un Consejero por cada grupo "parlamentario no obstante su reconocimiento en "ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

"El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en "forma integral y directa, además de las que le "determine la ley, las actividades relativas a la "capacitación y educación cívica, geografía "electoral, los derechos y prerrogativas de las "agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón "y lista de electores, impresión de materiales "electorales, preparación de la jornada electoral, "los cómputos en los términos que señale la ley, "declaración de validez y otorgamiento de "constancias en las elecciones de diputados y "senadores, cómputo de la elección de Presidente "de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de "los distritos electorales uninominales, así como la "regulación de la observación electoral y de las "encuestas o sondeos de opinión con fines "electorales. Las sesiones de todos los órganos "colegiados de dirección serán públicas en los "términos que señale la ley.

"..."

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

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

"...

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

"...

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

De estos numerales destaca lo siguiente:

El artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, en lo que a este asunto interesa, prevé lo relativo a la organización de las elecciones federales a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en cuyo ejercicio, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores, es decir, contiene reglas que forman parte de un sistema general de normas que rigen en materia electoral de carácter federal.

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso b), Constitucional, en general se refiere a la función de las autoridades electorales locales y a los principios en materia electoral que se deben garantizar en las leyes de los Estados, (legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia), esto es, dicho numeral rige para el ámbito estatal, conforme al contenido de la disposición y de los presupuestos normativos que la integran, trazando lineamientos generales que única y exclusivamente regirán en ámbitos locales, como sucede en la fracción IV transcrita, que establece las bases y principios que deben atender las leyes de los Estados en materia electoral.

La fracción IV incisos b) y c) del artículo 116 constitucional, contempla las garantías que los Estados deben respetar en sus leyes de materia electoral, retomando diversos principios generales (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad), que rigen el sistema federal como los previstos en el artículo 41, fracción III, constitucional, tocante a la organización de las elecciones y a la función de las autoridades electorales.

Por su parte, el artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, prevé:

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

"Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se "depositan en ciudadanos electos mediante "sufragio universal, libre, secreto y directo, "conforme a las leyes correspondientes.

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

"I. El sufragio constituye la expresión soberana de "la voluntad popular. Los ciudadanos, los partidos "políticos y las autoridades velarán por su respeto "y cuidarán que los procesos electorales sean "preparados, organizados, desarrollados, vigilados "y calificados por órganos profesionales conforme "a los principios rectores de certeza, legalidad, "independencia, imparcialidad y objetividad. La Ley "establecerá las sanciones por violaciones al "sufragio.

"II. La preparación, organización, desarrollo y "vigilancia de los procesos para las elecciones de "Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado "y Ayuntamientos, así como la instrumentación de "las formas de participación ciudadana que señale "la Ley, son una función estatal que se realizará a "través del organismo público denominado "Instituto Electoral de Quintana Roo, de cuya "integración serán corresponsables el Poder "Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos "en los términos que disponga esta Constitución y "la Ley. Este organismo será autoridad en la "materia, tendrá personalidad jurídica y patrimonio "propios, plena autonomía en su funcionamiento e "independencia en sus decisiones, con el carácter "de permanente y profesional en su desempeño.

"El Instituto Electoral de Quintana Roo, tendrá a su "cargo en forma integral y directa, además de las "que determine la Ley, las actividades relativas a la "capacitación y

educación cívica, geografía "electoral, derechos, prerrogativas y fiscalización "del financiamiento a las agrupaciones políticas "estatales y partidos políticos, impresión de "material y documentación electorales, preparación "de la jornada electoral, cómputos, la calificación "de las elecciones y entrega de las constancias de "mayoría o asignación respectivas en los términos "que señale la Ley, así como la regulación de la "observación electoral y de las encuestas o "sondeos de opinión con fines electorales.

"De igual forma, el Instituto Electoral de Quintana Roo, podrá coadyuvar en la organización de las "elecciones para elegir a los integrantes de las "Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones "Municipales, en los términos que señale la Ley de "los Municipios.

"El Instituto Electoral de Quintana Roo, contará en "su estructura con órganos de dirección, ejecutivos "y técnicos. El Consejo General será su órgano "máximo de dirección y responsable de vigilar el "cumplimiento de las disposiciones "constitucionales y legales en materia electoral, así "como de velar porque las actividades del Instituto "se guíen por los principios rectores de la función "estatal electoral; se integrará por un Consejero "Presidente y seis Consejeros Electorales con voz "y voto, y concurrirán, con voz pero sin voto, un "representante de cada partido político y un "Secretario General. Así mismo habrá cuatro "Consejeros Electorales Suplentes, en orden de "prelación. La Ley determinará las reglas para la "organización y funcionamiento de sus órganos, "así como las relaciones de mando entre éstos. Las "disposiciones de la Ley y del Estatuto del Servicio "Profesional Electoral, que con base en ella "apruebe el Consejo General, regirán las relaciones "de trabajo de los servidores del organismo "público. Los órganos ejecutivos y técnicos "dispondrán del personal calificado necesario para "prestar el servicio profesional electoral.

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

"El Tribunal Electoral de Quintana Roo tendrá "personalidad jurídica y patrimonio propios, "autonomía en su funcionamiento e independencia "en sus decisiones y será la máxima autoridad "jurisdiccional en la materia y tendrá el carácter de "permanente; tendrá competencia y organización "para funcionar en pleno y sus sesiones serán "públicas. Las resoluciones del Tribunal serán "emitidas con plenitud de jurisdicción en una sola "instancia y sus fallos serán definitivos. Estará "integrado por tres Magistrados Numerarios, uno "de los cuales fungirá como Presidente, y durante "los procesos electorales, además, por dos "Magistrados Supernumerarios que harán las veces "de jueces instructores.

"El Consejero Presidente y los Consejeros "Electorales del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como el Magistrado Presidente y los "magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, serán elegidos por el voto de las dos terceras "partes de los miembros de la Legislatura del "Estado o de la Diputación Permanente, en los "recesos de ésta, de entre las propuestas que "formulen los grupos parlamentarios, en los "términos que disponga la Ley. El Consejero "Presidente, los Consejeros Electorales y los "Magistrados Numerarios durarán en su encargo "dos procesos electorales ordinarios, podrán ser "ratificados de manera individual hasta por un "proceso electoral ordinario más con la misma "votación requerida para su nombramiento.

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

"La Ley establecerá los requisitos que deban reunir "para la designación del Consejero Presidente, los "Consejeros Electorales y el Secretario General del "Instituto Electoral de Quintana Roo, así como el "Magistrado Presidente y los Magistrados "Numerarios y Supernumerarios del Tribunal "Electoral de Quintana Roo, los que estarán sujetos "al régimen de responsabilidades públicas previsto "por esta Constitución para los servidores públicos "del Estado.

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

"La retribución que perciban el Consejero "Presidente y los Consejeros Electorales, así como "el Magistrado Presidente y los Magistrados "Electorales Numerarios y Supernumerarios, será "la prevista en el presupuesto de egresos del "Instituto Electoral de Quintana Roo y del Tribunal "Electoral de Quintana Roo, respectivamente. "Durante los intervalos entre los procesos "electorales estarán obligados a realizar tareas de "investigación y difusión acerca de temas "electorales.

"El Instituto Electoral de Quintana Roo y el Tribunal "Electoral de Quintana Roo, presentarán sus "respectivos presupuestos de egresos ante la "instancia correspondiente para su inclusión en el "Presupuesto de Egresos del Estado, del año que "corresponda.

"III. Los partidos políticos son entidades de interés "público que tienen como fin promover la vida "democrática, contribuir a la integración de la "representación popular y, como organizaciones de "ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al "poder público, de acuerdo con los programas, "principios e ideas que postulan; su participación "en los procesos electorales estará garantizada y "determinada por la Ley. Sólo los ciudadanos "podrán afiliarse libre e individualmente a los "partidos políticos. La Ley reconocerá y regulará "otras formas de organización política.

"La Ley determinará los fines, derechos, "prerrogativas, obligaciones y responsabilidades "que con tal carácter les correspondan a los "partidos políticos como entidades de interés "público, así como las formas específicas de su "intervención en los procesos electorales estatales.

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

"Los partidos políticos promoverán y garantizarán "en los términos que señale la Ley, la igualdad de "oportunidades y la equidad entre mujeres y "hombres en la vida política del Estado, a través de "postulaciones a cargos de elección popular, tanto "de mayoría relativa como de representación "proporcional.

"En todo caso, será obligación de los partidos "políticos postular candidatos de ambos géneros, "cuidando que ninguno de éstos tenga una "representación mayor al 70 por ciento. Quedan "exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa "que sean resultado de un proceso de elección "mediante voto directo.

"La Ley garantizará que los partidos políticos "cuenten de manera equitativa y gratuita con "elementos para llevar a cabo sus actividades, por "lo tanto, tendrán derecho al uso de los medios de "comunicación social propiedad del Estado, de "acuerdo a las formas, procedimientos y tiempos "que establezca la misma. Además, la Ley señalará "las reglas a que se sujetará el financiamiento de "los partidos políticos y sus campañas electorales. "El financiamiento público para los partidos "políticos se compondrá de las ministraciones "destinadas al sostenimiento de sus actividades "ordinarias permanentes y las tendientes a la "obtención del voto durante los procesos "electorales y se otorgará conforme a las "siguientes bases:

"1.- El financiamiento público ordinario para el "sostenimiento de sus actividades permanentes, se "fijará cada año por el Instituto Electoral de "Quintana Roo al elaborar su presupuesto. El "monto total se determinará multiplicando el "cuarenta por ciento de un salario mínimo general "vigente en el Estado, por el número de ciudadanos "inscritos en el padrón electoral de la entidad, con "corte al mes de octubre del año anterior. La "cantidad que resulte se otorgará conforme a las "siguientes disposiciones:

"a) El treinta por ciento del monto total del "financiamiento público estatal se distribuirá en "partes iguales, y

"b) El setenta por ciento restante se distribuirá "según el porcentaje de la votación estatal que "hubiese obtenido cada uno de los partidos "políticos, en la elección de diputados inmediata "anterior.

"2.- El financiamiento público extraordinario para "las actividades tendientes a la obtención del voto "se otorgará al inicio de las campañas electorales y "consistirá en una cantidad igual a la que "corresponda por concepto de financiamiento "ordinario.

"3.- El financiamiento público ordinario y "extraordinario, se otorgará entre los partidos que "hubiesen obtenido al menos el dos punto cinco "por ciento de la votación válida emitida en la "elección de diputados inmediata anterior, salvo lo "dispuesto en la base siguiente.

"4.- Los partidos políticos nacionales y estatales "que hubiesen obtenido su registro ante el Instituto "Electoral de Quintana Roo, con fecha posterior a la "última elección, recibirán financiamiento público, "otorgándose a cada uno de ellos, a partir del mes "de enero del año siguiente al que hayan obtenido "su registro, para el sostenimiento de sus "actividades ordinarias, el dos por ciento del monto "total que en forma igualitaria corresponda "distribuir al conjunto de los partidos políticos, así "como una cantidad igual adicional para gastos de "campaña durante los procesos electorales.

"5.- Se reintegrará hasta el setenta y cinco por "ciento de los gastos anuales que eroguen los "partidos políticos por concepto de actividades "relativas a educación, capacitación, investigación "socioeconómica y política, así como a tareas "editoriales, con base en lo que disponga la Ley.

"6.- El financiamiento público prevalecerá sobre el "privado; por lo tanto, las aportaciones que los "partidos reciban de sus militantes y simpatizantes "no podrán exceder del monto total de recursos "que reciban por concepto de financiamiento "público ordinario.

"La ley fijará los criterios para determinar los "límites a las erogaciones de los partidos políticos "en sus campañas electorales, así como los "tiempos de éstas, además establecerá los montos "máximos que tendrán las aportaciones "pecuniarias de sus simpatizantes y los "procedimientos para el control y vigilancia del "origen y uso de todos los recursos con que "cuenten; asimismo, señalará las sanciones que "deban imponerse por incumplimiento de estas "disposiciones.

"Los partidos políticos fijarán reglas claras que "habrán de regir sus precampañas, así como "determinar el tope máximo de gastos en las "mismas.

"IV. Las agrupaciones políticas estatales son "formas de asociación ciudadana que coadyuvarán "al desarrollo de la vida democrática y de la cultura "política; su constitución, financiamiento y "funcionamiento quedarán regulados en la Ley.

"V. La Ley establecerá un sistema de medios de "impugnación, para garantizar que los actos de los "organismos electorales se ajusten invariablemente "al principio de legalidad y a lo dispuesto por esta "Constitución.

"Dicho sistema fijará los plazos convenientes para "el desahogo de todas las instancias impugnativas, "tomando en cuenta el principio de definitividad de "las etapas de los procesos electorales. De las "impugnaciones conocerán el Instituto Electoral de "Quintana Roo y el Tribunal Electoral de Quintana "Roo. En materia electoral la interposición de los "medios de impugnación legales no producirán "efectos suspensivos sobre la resolución o el acto "impugnado.

"VI. La Ley respectiva tipificará los delitos y "determinará las faltas y responsabilidades en "materia electoral, así como las sanciones que por "ellos deban imponerse."

De lo transcrito se advierte, en la parte que a este asunto interesa, que la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos para las Elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señala la ley, son una función estatal que se realizará a través del organismo público denominado Instituto Electoral de Quintana Roo, el cual será autoridad en la materia, con el carácter de permanente y profesional en su desempeño, y tendrá a su cargo en forma integral y directa, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos, prerrogativas y fiscalización del financiamiento a las agrupaciones políticas estatales y partidos políticos, impresión de material y documentación electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos, la calificación de las elecciones y entrega de las constancias de

mayoría o asignación respectivas en los términos que señale la Ley, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Asimismo, del precepto transcrito se desprende que el órgano máximo de dirección del Instituto Electoral mencionado será el Consejo General, el cual se integrará por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales; que estos Consejeros serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura del Estado o de la Diputación Permanente, en los recesos de esta, de entre de las propuestas que formulen los grupos parlamentarios; Consejeros que podrán ser ratificados de manera individual hasta por un proceso electoral ordinario más, con la misma votación requerida para su nombramiento, y que durante los intervalos entre los procesos electorales estarán obligados a realizar tareas de investigación y difusión acerca de temas electorales.

Por su parte, el artículo Segundo Transitorio de la Constitución del Estado de Quintana Roo impugnado, señala:

“ARTICULO SEGUNDO.- El organismo público "autónomo denominado Consejo Estatal Electoral, "quedará, como consecuencia de las presentes "reformas y adiciones, extinguido en la fecha "establecida para la entrada en funciones del "Instituto Electoral de Quintana Roo, en términos "de la Ley respectiva.”

De lo transcrito se desprende que el Consejo Estatal Electoral quedará extinguido en la fecha de entrada en funciones del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Ahora bien, en primer lugar, respecto de la inconstitucionalidad que se alega en relación con el artículo Segundo Transitorio de la Constitución del Estado de Quintana Roo, se debe señalar que si bien es cierto que este precepto prevé que el Consejo Estatal Electoral quedará extinguido en la fecha de entrada en funciones del Instituto Electoral de Quintana Roo; sin embargo, la extinción anotada no deriva de lo dispuesto por el artículo transitorio en comento, sino de lo dispuesto por el artículo 49, fracción II, de la Constitución local, a través del cual, en sustitución del Consejo Estatal Electoral referido, se crea el Instituto Electoral de Quintana Roo como el organismo encargado de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como de la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señala la ley; por tanto, el precepto transitorio en cuestión no resulta inconstitucional.

En segundo lugar, respecto de los argumentos señalados en el inciso a), en el sentido de que en el artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo impugnado, se omite señalar que las fracciones subsiguientes a los párrafos iniciales son las bases para el desarrollo de las elecciones, lo que genera imprecisión y resta sentido al significado general de las fracciones; se debe considerar que del análisis armónico e integral del artículo 49 de la Constitución Política local en comento, se infiere que las fracciones que lo componen contienen las bases para el desarrollo de las elecciones, cuestión que incluso el propio partido político promovente de esta acción acepta; por tanto, la circunstancia de que en el precepto a estudio no se establezca literalmente que las bases para el desarrollo de las elecciones se contienen en las fracciones que componen dicho numeral, no genera imprecisión alguna.

Por otra parte, contrariamente a lo que aduce el Partido promovente, lo dispuesto por la fracción II del artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, en el sentido de que **“El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y los "Magistrados Numerarios durarán en su encargo dos "procesos electorales ordinarios...”**, no genera imprecisión en cuanto al plazo que durarán en su cargo los Consejeros del Consejo General del Instituto Electoral, toda vez que el numeral impugnado claramente señala que será de dos procesos electorales ordinarios.

En tercer lugar, por lo que se refiere a los argumentos contenidos en el inciso b), consistentes en que el artículo 49, fracción II, de la Constitución local establece que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su encargo dos procesos electorales ordinarios, lo cual, en atención a los momentos en que inicia y termina el proceso electoral, riñe con el carácter de permanente del Instituto Electoral del Estado, porque entre la conclusión del segundo proceso ordinario y el siguiente transcurrirán algo más de dos años, durante los cuales nadie ocuparía los cargos del Consejo General y, por ello, se dejará al Instituto Electoral sin un órgano central de dirección, se debe señalar que a efecto de resolver las cuestiones planteadas resulta necesario traer a colación lo que disponen los artículos 5, 6, 7, 8, 70, 117, 118, 119, fracción I, 120, párrafo primero, y 121, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, y 16 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del mismo Estado (preceptos que no son materia de impugnación):

CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

"ARTICULO 5.- La elección de diputados a la "Legislatura del Estado se hará cada tres años por "los principios establecidos en la Constitución "Política del Estado y de este Código."

"ARTICULO 6.- La elección de Gobernador del "Estado se hará cada seis años en los términos de "la Constitución Política del Estado y del presente "Código."

"ARTICULO 7.- La elección de los miembros de "Ayuntamientos se hará cada tres años por los "sistemas previstos en la Constitución Política del "Estado y de este Código."

"ARTICULO 8.- Todo proceso electoral se iniciará a "partir de la instalación del Consejo General del "Consejo Estatal Electoral."

"ARTICULO 70.- El Consejo General del Consejo "Estatel Electoral, el 10 de octubre del año anterior "al de las elecciones ordinarias, celebrará su "sesión de instalación en la cual se hará la "declaratoria formal de su instalación."

"ARTICULO 117.- El proceso electoral se inicia con "la instalación del Consejo Estatal Electoral y "concluye con la declaración de mayoría y validez "de la elección de Gobernador del Estado.

"El proceso electoral comprende las siguientes "etapas:

"I. La preparación de la elección;

"II. La jornada electoral;

"III. Los resultados y declaraciones de validez de "las elecciones."

"ARTICULO 118.- La etapa de preparación de la "elección se inicia con la instalación del Consejo "Estatel Electoral y concluye al iniciarse la jornada "electoral."

"ARTICULO 119.- La etapa de preparación de la "elección comprende:

"I.- La integración, instalación y funcionamiento de "los órganos electorales.

"..."

"ARTICULO 120.- La jornada electoral se inicia a las "7:00 horas del tercer domingo de febrero del año "de la elección, con los actos preparatorios y la "instalación de la casilla y concluye con la clausura "de la casilla..."

"ARTICULO 121.- La etapa de resultados y de "declaraciones de validez de las elecciones, se "inicia con la remisión de los paquetes que "contengan la documentación y expedientes "electorales a los Consejos Distritales Electorales, "concluye con los cómputos y, en su caso, "declaraciones que realicen los consejos o las "resoluciones que emita el Tribunal Electoral del "Poder Judicial del Estado..."

LEY ORGANICA DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO.

"ARTICULO 16.- Para la preparación de los "procesos electorales ordinarios, el Consejo "General hará la declaratoria de inicio el día 1o. de "octubre del año anterior al de la elección, a fin de "realizar los actos correspondientes.

"Durante el proceso electoral, el Consejo General "deberá sesionar en forma ordinaria por lo menos "dos veces al mes y en forma extraordinaria a "Convocatoria del Consejero Presidente cuando lo "estime necesario o a petición de la mayoría de los "Consejeros Electorales o de los representantes de "los partidos políticos.

"En el tiempo que transcurra entre dos procesos "electorales, el Consejo General deberá sesionar en "forma ordinaria cada tres meses, y en forma "extraordinaria cuando fuere necesario."

De lo anterior se debe destacar que las elecciones de diputados a la Legislatura del Estado se harán cada tres años, de Gobernador cada seis y de miembros de los Ayuntamientos cada tres; que todo proceso electoral se iniciará a partir de la instalación del Consejo General del Instituto Electoral Estatal, y que el diez

de octubre del año anterior al de las elecciones ordinarias, dicho Consejo General llevará a cabo su formal instalación.

Asimismo, se desprende que el proceso electoral ordinario comprende tres etapas (preparación, jornada y resultados), que la primera inicia el primero de octubre del año anterior a la elección, con la integración, instalación y funcionamiento de los órganos electorales, y concluye el tercer domingo de febrero del año de la elección, es decir, dura cuatro meses y tres semanas que la segunda etapa (jornada), inicia el tercer domingo de febrero del año de la elección y concluye con la clausura de la casilla, es decir, dicha etapa la constituye el día de la votación; y que la tercera etapa (resultados), se inicia con la remisión de los paquetes correspondientes a los Consejos Distritales, concluyendo con el cómputo de los votos, o bien, con la declaración que realicen los Consejos Distritales del Instituto Electoral, o el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.

Cabe agregar que el artículo 21 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, señala:

“ARTICULO 21.- El Consejero Presidente y los "Consejeros Electorales del Instituto durarán en su "cargo dos procesos electorales ordinarios "sucesivos, incluyendo los extraordinarios que se "lleven a cabo entre dichos procesos, pudiendo ser "reelectos hasta por un proceso más. Cuando haya "dos o más elecciones simultáneas, se "considerarán un solo proceso electoral.”

Lo transcrito refleja que los Consejeros (Presidente y Electorales) del Instituto Electoral de Quintana Roo durarán en su cargo dos procesos electorales ordinarios sucesivos, incluyendo los extraordinarios que se lleven a cabo entre dichos procesos, pudiendo ser reelectos hasta por un proceso más, y que en caso de elecciones simultáneas se considerará un solo proceso electoral.

Debe precisarse que respecto de las elecciones extraordinarias, los artículos 9 y 12 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, en la parte que interesa, señalan:

“Artículo 9.- Cuando se declare nula una elección o "los integrantes de la fórmula triunfadora "resultaren inelegibles, la Legislatura del Estado "expedirá la convocatoria para la elección "extraordinaria dentro de los cuarenta y cinco días "siguientes a la declaratoria de nulidad.

“...”

“Artículo 12.- En caso de ausencias definitivas de "diputados propietarios y suplentes electos por el "principio de mayoría relativa, la Legislatura del "Estado convocará a elecciones extraordinarias.

“...”

Los preceptos transcritos prevén los supuestos para que la Legislatura del Estado lleve a cabo elecciones extraordinarias (se declare nula una elección, los integrantes de la fórmula triunfadora resultaren inelegibles y por ausencias definitivas de diputados propietarios y suplentes electos por el principio de mayoría relativa).

De todo lo anotado se concluye que el proceso electoral ordinario inicia con la instalación del Consejo Estatal Electoral, lo cual ocurre en octubre del año anterior a la elección, y que termina con la declaración de mayoría y validez de los comicios, por lo que entre el primero y segundo procesos electorales no existiría problema alguno en cuanto a la integración del Consejo General del Instituto Electoral; pero entre el segundo y tercer procesos no ocurriría así, porque el cargo de los Consejeros concluiría cuando se hicieran las declaratorias de validez, por lo que para garantizar el carácter de permanente en cuanto a la debida funcionalidad del organismo electoral tendría que nombrarse a los nuevos Consejeros Electorales inmediatamente después de concluido el segundo proceso electoral, lo cual daría lugar a la integración e instalación del Consejo General, actos que se encuentran comprendidos en la etapa de preparación de la elección, que constituye el inicio del proceso electoral; situación que en el caso resultaría imposible, toda vez que en ese momento no sería tiempo de elecciones.

En efecto, puesto que en el caso las elecciones ordinarias de diputados y de integrantes de los Ayuntamientos se realizarán cada tres años, y que la preparación del proceso electoral inicia el primero de octubre del año anterior a la elección, entre la conclusión del segundo proceso electoral y la preparación del tercero existiría un intervalo aproximado de dos años, durante los cuales el precepto impugnado no prevé qué sucederá con la integración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral.

No es obstáculo a lo anterior lo que dispone el artículo 49, fracción II, impugnado, en el sentido de que: **"El Consejero "Presidente, los Consejeros Electorales y los Magistrados "Numerarios durarán en su encargo dos procesos electorales "ordinarios, podrán ser ratificados de manera individual "hasta por un proceso electoral ordinario más con la misma "votación requerida para su nombramiento."**, porque pese a la posibilidad de ratificación de los Consejeros Presidente y Electorales que señala el precepto en comento, esa ratificación no podría darse debido a la incertidumbre respecto de la funcionalidad del organismo electoral estatal señalada en el párrafo precedente.

Tampoco es óbice a la conclusión alcanzada, lo que señala el artículo 49, fracción II, de la Constitución local impugnado, en el sentido de que: **"el Consejero Presidente y los Consejeros "Electorales, entre otros, serán elegidos por el voto de las "dos terceras partes de los miembros de la Legislatura del "Estado o de la Diputación Permanente, en los recesos de ésta, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios"**; porque este precepto no señala plazo alguno para que la Legislatura del Estado efectúe la elección de los servidores públicos en comento.

En las circunstancias anotadas, el precepto impugnado a estudio crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral y, por ende, vulnera el principio de certeza, previsto por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, aplicable por analogía, la tesis jurisprudencial número 1/2003, sustentada por el Pleno de este alto Tribunal, al resolver en sesión de dieciocho de febrero de dos mil tres, la acción de inconstitucionalidad 27/2002, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, que señala:

"AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU "ACTUACION Y CONFORMACION ORGANICA SE "RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN "EL ARTICULO 116, FRACCION IV, INCISO B), DE "LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS "UNIDOS MEXICANOS. El artículo 116, fracción IV, "inciso b), de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, establece que las "Constituciones y leyes de los Estados deben "garantizar que la función electoral a cargo de las "autoridades electorales se rija por los principios "rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, "certeza e independencia. Ahora bien, de la "interpretación gramatical y teleológica de ese "precepto, se advierte que el alcance de la citada "norma constitucional, no sólo consiste en que el "legislador local deba establecer en sus normas "todas la disposiciones necesarias para que en el "ejercicio de sus funciones las autoridades "electorales se rijan por dichos principios, sino que "también comprende la conformación orgánica de "esos entes, dado que los principios antes "mencionados fueron establecidos atendiendo a la "naturaleza y características que deben de poseer "las autoridades electorales en cuanto que son "responsables del desarrollo de procesos "electorales confiables y transparentes. Así, debe "estimarse que los principios de legalidad, "imparcialidad, objetividad, certeza e "independencia a que alude la Constitución "Federal, tienen como finalidad tanto la "salvaguarda del actuar de las autoridades "electorales estatales, como la conformación de las "mismas."

En razón de lo anterior, el artículo 49, fracción II, de la Constitución del Estado de Quintana Roo resulta inconstitucional únicamente en la porción normativa que señala: ***"El Consejero "Presidente, los Consejeros Electorales... durarán en su "encargo dos procesos electorales ordinarios..."***, por virtud de que respecto de la porción del referido numeral que se refiere a los Magistrados Numerarios del Tribunal Electoral de Quintana Roo, no existe argumento alguno en cuanto al tiempo que durarán en su encargo.

Cabe precisar que de conformidad con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia, los efectos de la invalidez del artículo 49, fracción II, de la Constitución local a estudio, deberá extenderse a todas aquellas normas cuya invalidez dependa de la propia norma invalidada.

Por virtud de todo lo anotado, resulta infundado lo que manifiesta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que el partido político promovente de esta acción pierde de vista que de conformidad con el artículo 49, fracción II, impugnado, la duración del encargo de los Consejeros Electorales es por dos procesos ordinarios, y que este numeral en ningún momento establece que su nombramiento debe coincidir precisamente con el inicio del proceso electoral; porque contrariamente a lo que se aduce, no existe norma alguna que indique que los Consejeros Presidente y Electorales serán nombrados concluido el segundo proceso electoral ordinario.

Por virtud de la conclusión alcanzada, resulta innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez que se señalan en los incisos c), d) y e), toda vez que éstos también se hacen valer en relación con el plazo de dos procesos electorales que durarán en su cargo los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, previsto por el artículo 49, fracción II, de la Constitución del Estado, y al respecto ya se declaró inconstitucional el precepto mencionado, por lo que a ningún fin práctico conduciría el estudio de los referidos conceptos de invalidez.

NOVENO.- En la acción de inconstitucionalidad 19/2002 acumulada, el Procurador General de la República en sus conceptos de invalidez aduce, esencialmente, que la reforma del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el diecisiete de julio de dos mil dos, conculca los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución General de la República, al vedarle la facultad que corresponde al Instituto Electoral del Estado para determinar de manera definitiva la demarcación geográfica de los distritos electorales de la entidad, toda vez que la disposición reformada prevé que el Instituto propondrá al Poder Legislativo del Estado la demarcación correspondiente en distritos electorales, la cual deberá ser aprobada en el Pleno de la Legislatura por cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la misma, propicia, sin lugar a dudas, una sujeción de la autoridad electoral local al Congreso Estatal, circunstancia que vulnera los principios de autonomía e independencia que garantizan el funcionamiento del órgano electoral de la referida entidad.

A efecto de dar contestación al concepto de invalidez, es conveniente precisar lo siguiente:

Los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén:

"ARTICULO 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:

"...

"III.- La organización de las elecciones federales es "una función estatal que se realiza a través de un "organismo público autónomo denominado "Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad "jurídica y patrimonio propios, en cuya integración "participan el Poder Legislativo de la Unión, los "partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en "los términos que ordene la ley. En el ejercicio de "esa función estatal, la certeza, legalidad, "independencia, imparcialidad y objetividad serán "principios rectores.

"El Instituto Federal Electoral será autoridad en la "materia, independiente en sus decisiones y "funcionamiento y profesional en su desempeño; "contará en su estructura con órganos de "dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El "Consejo General será su órgano superior de "dirección y se integrará por un consejero "Presidente y ocho consejeros electorales, y "concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros "del Poder Legislativo, los representantes de los "partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley "determinará las reglas para la organización y "funcionamiento de los órganos, así como las "relaciones de mando entre éstos. Los órganos "ejecutivos y técnicos dispondrán del personal "calificado necesario para prestar el servicio "profesional electoral. Las disposiciones de la ley "electoral y del Estatuto que con base en ella "apruebe el Consejo General, regirán las relaciones "de trabajo de los servidores del organismo "público. Los órganos de vigilancia se integrarán "mayoritariamente por representantes de los "partidos políticos nacionales. Las mesas "directivas de casilla estarán integradas por "ciudadanos.

"El consejero Presidente y los consejeros "electorales del Consejo General serán elegidos, "sucesivamente, por el voto de las dos terceras "partes de los miembros presentes de la Cámara de "Diputados, o en sus recesos por la Comisión "Permanente, a propuesta de los grupos "parlamentarios. Conforme al mismo "procedimiento, se

designarán ocho consejeros "electorales suplentes, en orden de prelación. La "ley establecerá las reglas y el procedimiento "correspondientes.

"El consejero Presidente y los consejeros "electorales durarán en su cargo siete años y no "podrán tener ningún otro empleo, cargo o "comisión, con excepción de aquellos en que "actúen en representación del Consejo General y "de los que desempeñen en asociaciones "docentes, científicas, culturales, de investigación "o de beneficencia, no remunerados. La retribución "que perciban el consejero Presidente y los "consejeros electorales será igual a la prevista para "los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la "Nación.

"El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos "terceras partes del Consejo General a propuesta "de su Presidente.

"La ley establecerá los requisitos que deberán ""reunir para su designación el consejero "Presidente del Consejo General, los Consejeros "Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto "Federal Electoral, los que estarán sujetos al "régimen de responsabilidades establecido en el "Título Cuarto de esta Constitución.

"Los consejeros del Poder Legislativo serán "propuestos por los grupos parlamentarios con "afiliación de partido en alguna de las Cámaras. "Sólo habrá un Consejero por cada grupo "parlamentario no obstante su reconocimiento en "ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

"El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en "forma integral y directa, además de las que le "determine la ley, las actividades relativas a la "capacitación y educación cívica, geografía "electoral, los derechos y prerrogativas de las "agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón "y lista de electores, impresión de materiales "electorales, preparación de la jornada electoral, "los cómputos en los términos que señale la ley, "declaración de validez y otorgamiento de "constancias en las elecciones de diputados y "senadores, cómputo de la elección de Presidente "de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de "los distritos electorales uninominales, así como la "regulación de la observación electoral y de las "encuestas o sondeos de opinión con fines "electorales. Las sesiones de todos los órganos "colegiados de dirección serán públicas en los "términos que señale la ley.

"..."

"ARTICULO 116.- El Poder Público de los Estados "se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, "Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o "más de estos poderes en una sola persona o "corporación, ni depositarse el Legislativo en un "solo individuo.

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

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

"..."

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

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la "organización de las elecciones y las "jurisdiccionales que resuelvan las controversias "en la materia, gocen de autonomía en su "funcionamiento e independencia en sus "decisiones;"

De estos numerales destaca lo siguiente:

El artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, en lo que a este asunto interesa prevé lo relativo a la organización de las elecciones federales a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral y contiene diversidad de reglas que forman parte de un sistema general de normas que rigen en materia electoral de carácter federal.

Por otra parte, el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso b), constitucional, en general se refiere a la función de las autoridades electorales locales y a los principios en materia electoral que se deben garantizar en las leyes de los Estados, esto es, dicho numeral rige para el ámbito estatal, conforme al

contenido de la disposición y de los presupuestos normativos que la integran, trazando lineamientos generales que única y exclusivamente regirán en ámbitos locales, como sucede en la fracción IV transcrita, que establece las bases que deben atender las leyes de los Estados en materia electoral.

La fracción IV del artículo 116 Constitucional, contempla las garantías que los Estados deben respetar en sus leyes de materia electoral, retomando diversos principios y lineamientos generales que rigen el sistema federal, como los previstos en el artículo 41 Constitucional, tocante a la organización de las elecciones y a la función de las autoridades electorales.

Entonces, si la función de las autoridades electorales y la organización de las elecciones en el régimen federal ya se encontraban previstas en el artículo 41 de la Constitución Federal y, posteriormente, se adicionó la fracción IV del artículo 116 constitucional, que en sus incisos b) y c) prevén en esencia las mismas reglas para el ámbito local, pero que no están desarrolladas de manera tan amplia y detallada como en aquél, es conveniente realizar un examen previo del primer artículo en cita para poder fijar las premisas necesarias que permitan entender claramente los alcances de las instituciones que establece la segunda disposición.

Dada la importancia de las elecciones como forma de expresión a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía, esto se manifiesta a través de los comicios como una función pública a cargo del Estado por conducto de instituciones autónomas.

Puesto que la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio es la única fuente legítima para crear representación y gobierno, resulta indispensable asegurar que las elecciones se lleven a cabo con transparencia e imparcialidad en beneficio de los ciudadanos y sus partidos políticos. Además, no debe perderse de vista la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes al desarrollo de un proceso electoral que requieren de una estructura bien organizada y recursos de los que sólo el propio gobierno dispone.

Consecuentemente, la operación e integración de las instituciones u órganos que han de encargarse de la organización de las elecciones, a saber, de la planeación, dirección, ejecución y control de todas las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral. A dichas instituciones y órganos se les conoce en la doctrina como autoridades electorales.

La forma como se constituyen las autoridades en cada sistema electoral depende fundamentalmente del proceso histórico del país de que se trate, así como de su sistema político, su grado de desarrollo socioeconómico y la correlación de fuerzas entre los diversos partidos existentes. Los partidos políticos suelen tener garantizados sus intereses frente a las decisiones y los actos de las autoridades electorales mediante un sistema de medios de defensa a los que pueden acudir siempre que consideren vulnerados sus derechos. En algunos países, además de esos instrumentos legales para defender sus intereses legítimos, los partidos pueden formar parte de órganos responsabilizados de vigilar el desempeño de la autoridad electoral, y en otros están facultados para hacer propuestas sobre quiénes deben integrar dicha autoridad.

En México la función electoral ha estado a cargo tradicionalmente de autoridades gubernamentales. En forma básica han sido los poderes Ejecutivo y Legislativo los que han tenido injerencia en la organización de las elecciones. También los ciudadanos y los partidos políticos participan en nuestro país en los organismos electorales, con el propósito de que coadyuven con las autoridades gubernamentales a garantizar la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones.

Las normas de la Constitución Federal establecen que la organización de las elecciones federales es una función que se ejerce por conducto de las autoridades electorales federales, en la que participan el Congreso de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

Por mandato Constitucional la autoridad electoral en el ámbito federal se halla depositada en el Instituto Federal Electoral.

Durante el año de mil novecientos ochenta y nueve, se configuraron diversos foros de consulta con el propósito de conocer los cambios que en materia electoral consideraban necesarios los partidos políticos, las asociaciones y la ciudadanía en general. Del dictamen elaborado por la Comisión respectiva resultó que los representantes de los partidos políticos no estaban conformes con la organización electoral prevaleciente por considerar que ésta no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había dominado la improvisación, lo que había obstaculizado la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales de la materia electoral.

A partir de entonces se empezó a generar el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente que proporcionara un servicio imparcial. De esto siguió la coincidencia de diversos puntos al respecto: Elevar a nivel Constitucional las bases normativas que deben regir a los organismos y a las funciones electorales; que los órganos del Estado, con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos, son los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral; la creación de un organismo público dotado de autoridad que sea profesional y autónomo en sus decisiones, integrado con personal profesional y calificado; reconocer como principios rectores en materia electoral la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos, con las excepciones que señale la ley; configuración de un padrón confiable; que el organismo debía agrupar íntegramente el ejercicio de las funciones electorales, de manera que las mismas no aparezcan disgregadas en instancias administrativas diversas, y así darle unidad a todas las tareas propias de la organización electoral.

Como resultado de lo anterior, con objeto de configurar una nueva organización electoral distinta a la imperante en esa época, en octubre de mil novecientos ochenta y nueve un grupo de diputados sometió a la consideración del órgano revisor de la Constitución una iniciativa de reformas y adiciones a diversos preceptos constitucionales, misma que en su oportunidad fue aprobada en los términos en que se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el seis de abril de mil novecientos noventa, que comprendió la reforma al artículo 41 de la Constitución Federal con relación a la organización de las elecciones.

En esa ocasión se reformó también el artículo 5o. Constitucional, ante la necesidad de que el organismo público al que se le confiaría la responsabilidad de organizar las elecciones federales pudiera contar con personal calificado profesionalmente que le permitiera cumplir satisfactoriamente con su cometido, y por ello se consideró que si bien las funciones electorales y censales son obligatorias y gratuitas, serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos establecidos por la Constitución y las leyes correspondientes.

Posteriormente, a través de la reforma Constitucional de abril de mil novecientos noventa y cuatro, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente, con el propósito de reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral. Con esta reforma se preservó la estructura organizacional electoral ideada en mil novecientos noventa, y se reiteró que el organismo electoral será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y ratificó que la organización de las elecciones se debe seguir orientando con apego a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, pero se agregó el principio de independencia.

Ya con la reforma de mil novecientos noventa y seis, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el veintidós de agosto, el artículo 41 Constitucional establece que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el ejercicio de la función que deba llevar a cabo dicho Instituto Federal, deberán operar como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Asimismo, el Instituto será considerado autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, que **contará para el cumplimiento de sus fines con una estructura compuesta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia**. Propio de sus funciones, tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, **así como la regulación de la observación electoral** y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Todo lo anterior son los antecedentes más destacados, para lo que ahora interesa, del artículo 41 constitucional, que permiten identificar la naturaleza y fines del Instituto Federal Electoral, y que correlativamente permiten distinguir claramente cuál es la autoridad electoral encargada de la organización de los procesos electorales, sus funciones y principios que la rigen.

Ahora bien, tomando en consideración esta amplia gama de funciones propias de los procesos electorales que se encomienda a dicha autoridad electoral, apoyada en su autonomía, profesionalización, independencia

en sus decisiones y funcionamiento, y en los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad; puede válidamente concluirse que, dada la propia y especial naturaleza del órgano electoral federal, creado ex profeso para los fines señalados, es al que le corresponde precisar la geografía electoral, por ser parte de la función de dicho organismo para la organización de las elecciones federales.

En este orden de ideas y tomando como premisa lo antes expuesto, propio del sistema federal, puede decirse que en el ámbito local en el que se incluyeron esencialmente las mismas instituciones y principios, deben operar en términos generales los mismos lineamientos generales.

En efecto, respecto de lo que interesa para la solución del presente asunto, los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, obligan a los Estados a garantizar en su régimen interior que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que estas autoridades que tengan a su cargo la organización de la elección y las jurisdiccionales en esta materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por su parte, este Tribunal Pleno ha sostenido que las normas generales en materia electoral no son únicamente las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aun cuando estén contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como es, entre otros, la distritación o redistribución; por lo que, atendiendo a esta circunstancia y a las disposiciones constitucionales citadas, es dable concluir que es a la autoridad electoral, en el ámbito local, a la que corresponde determinar lo relativo a la geografía electoral, con las formalidades que prevea su régimen interior, por virtud de que es la encargada de la organización de los procesos electorales, los que, como se ha precisado, comprenden ese aspecto.

De esta manera, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, es la autoridad electoral estatal, llámese Instituto Electoral, Consejo Electoral o de cualquier otra forma, como encargado de la organización de las elecciones estatales y Municipales, quien tendrá a su cargo en forma integral o directa, entre otras, las actividades relativas a la geografía electoral de la entidad, a la cual atañe la distribución que por áreas se realiza para efectos electorales a través de la demarcación topográfica de cada una, respetando los principios de la división política estatal y municipal; es decir, es la autoridad electoral estatal, como órgano especializado y profesional, quien tiene a su cargo de manera exclusiva y total la organización de las elecciones y la potestad de definir la geografía electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 25/99, consultable en la página doscientos cincuenta y cinco, del Tomo IX, Abril de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, cuyo tenor es:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA "ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL "PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma "Constitucional publicada en el Diario Oficial de la "Federación el treinta y uno de diciembre de mil "novecientos noventa y cuatro, se instituyó este "tipo de vía Constitucional en el artículo 105, "fracción II, de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su "procedencia en contra de leyes en materia "electoral; con la reforma a dicho precepto "fundamental publicada en el mismo medio de "difusión el veintidós de agosto de mil novecientos "noventa y seis, se admitió la procedencia de la "acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo "de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de "las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha "Constitución prevé las reglas genéricas para la "sustanciación del procedimiento de la acción de "inconstitucionalidad y reglas específicas cuando "se impugnan leyes electorales. De una "interpretación armónica y sistemática, así como "teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, "fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, "36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, "fracciones I y II y 122, tercer párrafo, e inciso c), "base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de "la propia Constitución, se llega al convencimiento "de que las normas generales electorales no sólo "son las que establecen el régimen normativo de "los procesos electorales propiamente dichos, sino "también las que, aunque contenidas en "ordenamientos distintos a una ley o código "electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados "directa o indirectamente con dichos procesos o "que deban influir en ellos de una manera o de otra, "como por ejemplo, distritación o redistribución, "creación de

órganos administrativos para fines "electorales, organización de las elecciones, "financiamiento público, comunicación social de "los partidos, límites de las erogaciones y montos "máximos de aportaciones, delitos y faltas "administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas "normas pueden impugnarse a través de la acción "de inconstitucionalidad y, por regla general, debe "instruirse el procedimiento correspondiente y "resolverse conforme a las disposiciones "específicas que para tales asuntos prevé la ley "reglamentaria de la materia, pues al no existir "disposición expresa o antecedentes "Constitucional o legal alguno que permita "diferenciarlas por razón de su contenido o de la "materia específica que regulan, no se justificaría la "aplicación de las reglas genéricas para unas y las "específicas para otras."

Ahora bien, el artículo 49, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, dispone:

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

"Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se "depositan en ciudadanos electos mediante "sufragio universal, libre, secreto y directo, "conforme a las leyes correspondientes.

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

" I.- El sufragio constituye la expresión soberana de "la voluntad popular. Los ciudadanos, los partidos "políticos y las autoridades velarán por su respeto "y cuidarán que los procesos electorales sean "preparados, organizados, desarrollados, vigilados "y calificados por órganos profesionales conforme "a los principios rectores de certeza, legalidad, "independencia, imparcialidad y objetividad. La Ley "establecerá las sanciones por violaciones al "sufragio.

"II.- La preparación, organización, desarrollo y "vigilancia de los procesos para las elecciones de "Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado "y Ayuntamientos, así como la instrumentación de "las formas de participación ciudadana que señale "la Ley, son una función estatal que se realizará a "través del organismo público denominado "Instituto Electoral de Quintana Roo, de cuya "integración serán corresponsables el Poder "Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos "en los términos que disponga esta Constitución y "la Ley. Este organismo será autoridad en la "materia, tendrá personalidad jurídica y patrimonio "propios, plena autonomía en su funcionamiento e "independencia en sus decisiones, con el carácter "de permanente y profesional en su desempeño.

"El Instituto Electoral de Quintana Roo, tendrá a su "cargo en forma integral y directa, además de las "que determine la Ley, las actividades relativas a "la capacitación y educación cívica, geografía "electoral, derechos, prerrogativas y fiscalización "de financiamiento a las agrupaciones políticas "estatales y partidos políticos, impresión de "material y documentación electorales, preparación "de la jornada electoral, cómputos, la calificación "de las elecciones y entrega de las constancias de "mayoría o asignación respectivas en los términos "que señale la Ley, así como la regulación de la "observación electoral y de las encuestas o "sondeos de opinión con fines electorales.

"...

"El Consejero Presidente y los Consejeros "Electorales del Instituto Electoral de Quintana "Roo, así como el Magistrado Presidente y los "magistrados del Tribunal Electoral de Quintana "Roo, serán elegidos por el voto de las dos terceras "partes de los miembros de la Legislatura del "Estado o de la Diputación Permanente, en los "recesos de ésta, de entre las propuestas que "formulen los grupos parlamentarios, en los "términos que disponga la Ley. El Consejero "Presidente, los Consejeros Electorales y los "Magistrados Numerarios durarán en su encargo "dos procesos electorales ordinarios y podrán ser "ratificados de manera individual hasta por un "proceso electoral ordinario más con la misma "votación requerida para su nombramiento.

"...

"La Ley establecerá los requisitos que deban reunir "para la designación del Consejero Presidente, los "Consejeros Electorales y el Secretario General del "Instituto Electoral de Quintana Roo, así como el "Magistrado Presidente y los Magistrados "Numerarios y Supernumerarios del Tribunal "Electoral de Quintana Roo, los que estarán sujetos "al régimen de responsabilidades públicas previsto "por esta Constitución para los servidores públicos "del Estado."

De la interpretación de los citados numerales de la Constitución Federal, así como de la Constitución local, se desprende que el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, es el organismo público autónomo que tiene a su cargo, en forma integral y directa, entre otras atribuciones, lo relativo a la geografía electoral del Estado, así como la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Ahora bien, el artículo 53, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, antes y después de la reforma impugnada, señalan:

ANTES DE LA REFORMA	DESPUES DE LA REFORMA
<p>"ARTICULO 53.- Para la "elección de los quince "diputados electos según el "principio de votación "mayoritaria relativa, la "autoridad competente hará "la demarcación territorial "correspondiente en distritos "electorales."</p>	<p>"ARTICULO 53.- Para la "elección de los diputados "según el principio de "mayoría relativa, el Consejo "General del Instituto "Electoral de Quintana Roo "propondrá al Congreso del "Estado la demarcación "territorial correspondiente en "distritos electorales, la cual "deberá ser aprobada en el "Pleno de la Legislatura por "cuando menos las dos "terceras partes de los "diputados integrantes de la "misma.</p> <p>"..."</p>

De estos numerales se advierte que a partir de la reforma impugnada la demarcación de los distritos electorales en el Estado la propondrá el Consejo General del Instituto Electoral del Estado y deberá ser aprobada en el Pleno de la Legislatura por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

De esta forma, es evidente que el texto del artículo 53, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Quintana Roo, a partir de la reforma que se impugna en la presente vía, implícitamente elimina la facultad que en forma integral y directa corresponde al Instituto Electoral Estatal, a través de su Consejo General, respecto de la determinación de la geografía electoral, toda vez que dicho precepto merma y socava una atribución propia y exclusiva del órgano electoral especializado y profesional, puesto que ahora se encuentra subordinada o sujeta a la aprobación del Pleno de la Legislatura, por cuando menos las dos terceras partes de sus miembros.

Por consiguiente, se concluye que el artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que establece: **"... el Consejo General del Instituto Electoral "de Quintana Roo propondrá al Congreso del Estado la "demarcación territorial correspondiente en Distritos "Electorales, la cual deberá ser aprobada en el Pleno de la "Legislatura por cuando menos las dos terceras partes de los "diputados integrantes de la misma..."** transgrede los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116 fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, porque a través del numeral impugnado, el Poder Legislativo del Estado afecta las facultades que constitucionalmente le corresponden al Instituto Electoral de la Entidad, en su carácter de organismo público autónomo que tiene a su cargo en forma integral y directa, entre otras atribuciones, lo relativo a la geografía electoral del Estado.

Apoya lo anterior, por analogía y en cuanto al criterio medular que contiene, la jurisprudencia P./J. 63/2000, visible en la página trescientos cuarenta del Tomo XI, Junio de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gacetas, Novena Epoca, que dice:

"INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE "CAMPECHE. LOS ARTICULOS 9o. Bis. PUNTO 2, 11 "BIS, PUNTO 1, Y 54, PUNTO 1, INCISO J), DEL "CODIGO ELECTORAL ESTATAL, TRANSGREDEN "LOS ARTICULO 41 Y 116, FRACCION IV, INCISOS "B) Y

C), CONSTITUCIONALES, AL SUPRIMIR LAS "FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA "ENCARGARSE DE LA GEOGRAFIA ELECTORAL "DE LA ENTIDAD.- De conformidad con lo "dispuesto por los artículos 41 y 116, fracción IV, "incisos b) y c), de la Constitución Federal, 24, "fracción III, de la Constitución del Estado de "Campeche y 44 de su Código Electoral Estatal, el "Instituto Electoral de dicho Estado, como "depositario de la autoridad electoral y encargado "de la organización de las elecciones estatales y "municipales, es el organismo público que tiene a "su cargo, en forma integral y directa, lo relativo a "la geografía electoral de la entidad, la cual atañe a "la distribución que por áreas se realiza para "efectos electorales, a través de la demarcación "topográfica de cada una, respetando los principios "de la división política estatal y municipal. En estas "condiciones, los artículos 9o. bis, punto 2, y 11 bis, "punto 1, del Código Electoral del Estado de "Campeche que establecen, respectivamente, la "demarcación territorial de los distritos electorales " uninominales y la topográfica de las secciones en "que se divide el Municipio para fines electorales; "así como el diverso artículo 54, punto 1, inciso j), "del propio ordenamiento, que suprimió las "facultades del Instituto Electoral del Estado de "Campeche para efectuar los estudios y formular "los proyectos para la división del territorio de la "entidad para fines de carácter electoral, resultan "violatorios de los preceptos constitucionales "citados. Ello es así, en virtud de que el Poder "Legislativo de ese Estado afecta las facultades "que corresponden al instituto de referencia, en su "carácter de autoridad electoral, al modificar y "derogar las disposiciones relativas que le daban la "facultad de encargarse integral y directamente de "la geografía electoral del Estado, asumiendo con "ello el Congreso Local esa atribución que por su "naturaleza no le corresponde y que tanto la "Constitución Federal como la Local, reconocen a "favor de la autoridad electoral de manera "exclusiva".

El Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, en forma coincidente, señalan que existen diferencias entre el presente asunto y la acción de inconstitucionalidad 12/99, de donde deriva la tesis transcrita, porque esta última deviene de un asunto en el que diversos preceptos de la legislación electoral del Estado de Campeche, contravienen las Constituciones Federal y Local, mientras que en el presente caso se argumenta que la Constitución del Estado, al prever la demarcación distrital, contraviene directamente la Constitución Federal, y que por tanto, resulta inaplicable al caso la tesis jurisprudencial transcrita en el párrafo precedente.

Aun cuando asiste la razón a los órganos Legislativo y Ejecutivo referidos, en cuanto a las diferencias que existen entre los asuntos anotados; sin embargo, en párrafos precedentes ya se dijo que los Institutos Electorales Estatales, como órganos especializados y profesionales, tienen a su cargo, de manera exclusiva y total, la organización de las elecciones y la potestad de definir la geografía electoral, de conformidad con los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal; por tanto, no obstante que se trate de legislaciones estatales diferentes y de que existan diferencias entre las violaciones alegadas, al ser coincidentes en cuanto al punto medular que contiene la tesis referida, ésta resulta aplicable al caso por analogía.

DECIMO.- Atento a todo lo expuesto en la presente resolución, lo procedente es:

Declarar la inaplicabilidad del artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el diecisiete de julio de dos mil dos, en los términos precisados en el considerando séptimo de este fallo, en tanto no sea reformada dicha norma.

Notificar tal determinación al Instituto Estatal Electoral y al Tribunal Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo, para los efectos legales conducentes.

Declarar la invalidez de los artículos 49, fracción II, y 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, publicados en el órgano informativo y en la fecha precisados en el párrafo anterior, el primer precepto, en la porción normativa que establece: "**El "Consejero Presidente, los Consejeros Electorales... durarán "en su encargo dos procesos electorales ordinarios..."**"; y el segundo, en la porción normativa que señala: "**... el Consejo "General del Instituto Electoral de Quintana Roo propondrá al "Congreso del Estado la**

demarcación territorial "correspondiente en distritos electorales, la cual deberá ser "aprobada en el Pleno de la Legislatura por cuando menos "las dos terceras partes de los diputados integrantes de la "misma".

Reconocer la validez del artículo Segundo Transitorio de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de julio de dos mil dos.

Requerir al Congreso del Estado de Quintana Roo, para que en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral correspondiente, mediante los mecanismos adecuados y en atención a lo sustentado en los considerandos séptimo, octavo y noveno de la presente ejecutoria, lleve a cabo la adecuación de los numerales 49, fracción II, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, esta sentencia surtirá efectos al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

DECIMO PRIMERO.- Toda vez que el partido promovente también aduce que por virtud de que los artículos impugnados son contrarios a los postulados que establece la Constitución Federal se violan los principios de representatividad, federalismo, equidad y supremacía Constitucional contenidos en los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Federal, debe estimarse que en atención a que los argumentos anotados se hacen depender de la inconstitucionalidad alegada respecto de los preceptos de la Constitución local impugnados; que en esta ejecutoria se consideró que los artículos 49, fracción II, y 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo resultan inconstitucionales; que el 54 del mismo ordenamiento constitucional resulta inaplicable y que el artículo Segundo Transitorio de la misma Constitución local se ajusta a lo dispuesto por la Constitución Federal, resultan parcialmente fundadas las violaciones constitucionales que al respecto se alegan.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido Político de la Revolución Democrática y por el Procurador General de la República.

SEGUNDO.- Se declara la inaplicabilidad del artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el diecisiete de julio de dos mil dos, en los términos precisados en el Considerando Séptimo de este fallo.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los artículos 49, fracción II, y 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicados en el órgano informativo y en la fecha precisados en el punto resolutivo anterior, el primer precepto, en la porción normativa que establece: **"El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales... durarán en su encargo dos "procesos electorales ordinarios..."**, y el segundo, en la porción normativa que señala: **"... el Consejo General del "Instituto Electoral de Quintana Roo propondrá al Congreso "del Estado la demarcación territorial correspondiente en "distritos electorales, la cual deberá ser aprobada en el Pleno "de la Legislatura por cuando menos las dos terceras partes "de los diputados integrantes de la misma..."**.

CUARTO.- Se reconoce la validez del artículo Segundo Transitorio de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el diecisiete de julio de dos mil dos.

QUINTO.- Publíquese esta resolución en el **Diario Oficial de la Federación**, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón.

Previo aviso a la Presidencia no asistió el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Juventino V. Castro y Castro.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- Ministro Presidente: **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- Ministro Ponente: **Juventino V. Castro y Castro**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ochenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002, promovida por el Partido de la Revolución Democrática y el Procurador General de la República, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Quinto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de dieciocho de febrero en curso.- México, Distrito Federal, a veintiocho de febrero de dos mil tres.- Conste.- Rúbrica.