

SEGUNDA SECCION

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

(Viene de la página 98 de la Primera Sección)

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 1, 9o., 14, 16, 17, 35, 41, 53, 54, 115, 116, fracciones II y IV, 124 y 133.

CUARTO.- Mediante proveído de cinco de abril de dos mil cuatro, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Asimismo, mediante proveídos de Presidencia de cinco de abril del mismo año, se ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 15/2004 y 16/2004 y, tomando en consideración que entre estos últimos y la acción 14/2004 existe coincidencia en cuanto a la norma impugnada, se ordenó remitir el expediente al Ministro citado y hacer la acumulación correspondiente, lo que se hizo por acuerdo de esa misma fecha.

QUINTO.- Mediante proveído de cinco de abril del indicado año, se admitieron las acciones de inconstitucionalidad acumuladas y se ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial para que expresara su opinión con relación a las presentes acciones.

SEXTO.- El Congreso y el Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo, al rendir su informe, señalaron en forma coincidente, lo siguiente:

1.- Que es infundado el argumento en el que se sostiene que las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, son violatorias de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, al establecer que los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevaletes de las distintas regiones de la entidad, toda vez que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado respecto de un argumento similar en la acción de inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002.

2.- Que la fracción VI del aludido artículo 28, establece una segunda hipótesis, que se refiere a que en todo caso cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal, lo cual no transgrede ninguna de las bases establecidas por la Constitución Federal para el caso de la integración de las legislaturas estatales, ya que lo que se pretende garantizar es que cada Municipio cuente, cuando menos con un espacio, sin que con ello se rompa con la proporcionalidad, lo anterior a semejanza de lo que se hace en la mayoría de las legislaciones en la distribución de curules a las minorías en las que sólo se requiere de un dos por ciento de la votación total emitida para obtener un escaño; que además, en la integración de una Legislatura se debe atender a dos principios, el de representatividad y proporcionalidad.

3.- Que la fracción II del aludido artículo 28, establece una cuestión de temporalidad necesaria para que los trabajos de geografía electoral, se realicen fuera de todo proceso electoral sin afectarlos; asimismo, añade el Gobernador que los trabajos de geografía electoral requieren múltiples estudios y trabajos técnicos de campo, los cuales no podrían realizarse en pleno desarrollo del proceso electoral, es por ello que en la norma impugnada se establece que deberán realizarse entre dos procesos electorales, que en el caso corresponden a veintinueve meses, tiempo viable para que se realicen.

4.- Que en cuanto a que los artículos 32, fracción II, 34, 37 y 41 de la ley combatida son inconstitucionales, al imponer la obligación a los partidos políticos nacionales consistente en que para la postulación de sus candidatos deberá sujetarse a los procedimientos democráticos internos de los partidos; es innecesario abundar, porque este Alto Tribunal declaró infundado un argumento similar en la acción de inconstitucionalidad 26/2002, al reconocer la validez constitucional de los artículos 84, 85 y 86 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación de Quintana Roo.

Que además, la actuación de los partidos políticos nacionales dentro de las actividades que realicen en la entidad, está sujeta a las leyes locales.

5.- Que se argumenta que los artículos 40, fracción IV y 243, fracción I, son inconstitucionales al condicionar la asignación de regidores de representación proporcional a que se hayan postulado planillas completas de candidatos en por lo menos, seis Municipios del Estado; argumento que se estima infundado, ya

que, dicha asignación no puede ser de ninguna manera incondicional sino que es una prerrogativa condicionada a la satisfacción de varios requisitos, con lo que se crea un sistema de estímulos y recompensas muy propio de la técnica legislativa, y justificable cuando se trata de promover el trabajo al que están obligados los partidos políticos.

Que respecto a que dichos artículos establecen bases divergentes a las señaladas en el artículo 135, fracción III, de la Constitución local, se precisa que ese ordenamiento en su artículo 137, establece que la ley reglamentaria establecerá las fórmulas electorales y procedimientos que se observarán en la asignación de regidores electos según el principio de representación proporcional; además en la acción de inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002 se estableció la procedencia de reglamentar las cuestiones inherentes a la representación proporcional en el nivel secundario.

6.- Que los artículos 42 y 153 impugnados, establecen el día de la jornada electoral para el primer domingo de febrero del año de la elección, lo cual tiene como finalidad permitir el desahogo de todas las etapas impugnativas, en virtud de que la Ley Estatal de Medios de Impugnación en su artículo 93, señala fechas específicas en que deberán quedar resueltos los juicios de nulidad, por lo que de una visión integral del marco normativo electoral de Quintana Roo se tiene que los aludidos artículos no contravienen a la Constitución Federal.

7.- Que el artículo 91 de la Ley Electoral de Quintana Roo al considerar a los presidentes de los partidos políticos responsables solidarios respecto al uso y destino del financiamiento público, cumple con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal estableciendo con certeza y seguridad jurídica quiénes tienen el carácter de responsables solidarios en el manejo de los recursos públicos que el pueblo les confiere a los partidos políticos, pues es evidente que los partidos políticos son entes jurídicos abstractos, personas morales, entes colectivos, y de forma similar a la legislación civil, mercantil y fiscal requieren de un responsable solidario para garantizar el adecuado manejo de dichos recursos.

Que además, en concepto del Gobernador del Estado de Quintana Roo, los Presidentes son quienes ordinariamente ejercen a nombre del partido político el conjunto de prerrogativas que constitucionalmente se le otorgan a éste último, como disponer del financiamiento, el que pueden utilizar indebidamente, en perjuicio de sus militantes, razón por la cual no existe impedimento constitucional para establecer la corresponsabilidad de los citados funcionarios partidistas en la rendición de cuentas del uso y destino del financiamiento público.

8.- Que los artículos 52, 72, 73, fracciones II y VI, 74 y 262, inciso a), fracciones IV y V de la Ley Electoral establecen un "registro" para los partidos políticos locales y una "acreditación" para los nacionales, con el objeto de que la participación de los partidos nacionales en los procesos locales quede regulada por la legislación estatal, la cual al igual que la federal contiene un sistema de estímulos y sanciones que, si sólo fuera aplicable a los partidos políticos estatales, rompería con el principio de igualdad y crearía un régimen de excepción.

Que si bien la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, ese derecho no es incondicional ya que, ese mismo precepto legal establece que "la ley determinará las formas específicas de su participación..."; por tanto, al haberse dispuesto en las normas impugnadas que una vez que se declare la pérdida de registro o acreditación del partido político, los bienes muebles e inmuebles que hayan sido adquiridos con financiamiento público local serán entregados al Instituto, los cuales, pasarán a formar parte de su patrimonio, el legislador se apoyó en lo dispuesto por el último párrafo de la fracción segunda del aludido artículo 41.

Que además, en concepto del Gobernador estatal el que dichos bienes pasen al órgano electoral local constituye un elemento de certeza de que los recursos públicos se destinan para fines democráticos en aras de fortalecer a la autoridad electoral estatal.

9.- Que este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003 consideró que el derecho de asociación establecido en el artículo 9o. de la Constitución Federal, cuando se trata de la participación en los procesos electorales, debe ser interpretado de manera teleológica, sistemática y funcional con el resto de las normas que regulan el sistema electoral, por tanto es infundado que el artículo 56 de la Ley impugnada sea violatorio de dicho artículo 9o.; ya que tal y como lo establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la única vía para participar como contendientes en un proceso electoral en forma de coalición, es a través de los partidos políticos.

10.- Que no es inconstitucional la regulación establecida en el artículo 77, fracción XXVI, de dar aviso al Instituto Electoral del Estado del inicio de las precampañas internas, ya que ese es un mecanismo que sólo tiende a hacer efectiva una facultad de dicho órgano.

11.- Que son infundados los conceptos de invalidez en los que se plantea que los artículos 268 al 288 correspondientes al Libro Cuarto de la Ley impugnada, son inconstitucionales al pretender regular la precampaña electoral, ya que este Alto Tribunal al respecto ha establecido las tesis de rubro: **“PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL.”**, **“GARANTIAS INDIVIDUALES, SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACION DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTICULOS 41 Y 116, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.”** y **“PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LOS ARTICULOS 142 Y 148, FRACCION III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL IMPONER LIMITES PARA SU INICIO, NO CONTRAVIENEN LOS ARTICULOS 6o., 7o., 9o., y 31, FRACCIONES I, II Y III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.”**.

12.- Que por lo que hace a los artículos 71, 85, primer párrafo y fracciones II y III, último párrafo y 86 considera lo siguiente:

a) Que el financiamiento público para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos una vez que hayan registrado candidatos en por lo menos el cincuenta por ciento de cada tipo de elección, con el objeto de incrementar su participación en lo que es su objeto esencial, esto es, ser el conducto para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, ya que la fracción II del artículo 41 de la Constitución Federal dispone que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto se hará conforme a lo que disponga la ley.

b) Que el hecho de que los partidos políticos que hayan obtenido su registro o acreditación ante el Instituto con fecha posterior a la última elección, reciban financiamiento público a partir del mes de enero del año siguiente al que hayan obtenido su registro, encuentra una justificación en la práctica presupuestal, pues el presupuesto del órgano electoral que incluye el financiamiento a los partidos políticos es anual y su ejercicio se inicia en el mes de enero.

c) Que presuntamente no se establece un plazo para la entrega de dicho financiamiento para gastos de campaña; sin embargo, la propia norma impugnada (artículo. 85, fracción II, párrafo segundo) establece que éste se entregará a partir del registro de candidatos, y el resto del sistema establece fechas ciertas para tal evento.

d) Que la legislación nacional “en la mayoría de los casos” prevé un monto, de asignación de recursos, que se constituye de un porcentaje para los partidos de reciente creación, debido a que no se tiene el referente previo de los votos obtenidos para asignarles tales recursos en la forma en que se hace con quienes ya han participado en elecciones anteriores.

Que en este punto, el Gobernador de la entidad sostiene además, que el primer párrafo del artículo 85, analizado sistemáticamente, cumple con el principio de certeza jurídica, pues previó el establecimiento de un calendario anual de ministraciones, que tendría que aprobarlo el Consejo General del cual forman parte los partidos políticos acreditados, y que por lo mismo, no les causa incertidumbre la fecha de ministración, pues con certeza saben que tendrán que apegarse a las fechas que se señalen en el calendario aprobado; asimismo, que los supuestos que se contienen en los artículos mencionados devienen del contenido vigente del artículo 49, fracción III, base 3 y 4 de la Constitución local, norma superior que es consentida al no haberse impugnado en su oportunidad.

13.- Que es infundado el concepto en el que se aduce que el artículo 103 de la Ley Electoral de Quintana Roo transgrede el artículo 9o. de la Constitución Federal, al señalar que sólo podrán coaligarse aquellos partidos políticos que hubieran participado en la última elección local, toda vez que tal disposición tiende a propiciar que los partidos políticos que participen en una coalición tengan una verdadera representación ante el electorado, comprobada en las urnas en un proceso anterior; además, este Alto Tribunal, se ha pronunciado ya sobre la constitucionalidad de una disposición similar del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

14.- Que el artículo 104, fracción II, inciso a), fracción III, incisos a) y b), al establecer los términos en que se habrán de llevar a cabo las coaliciones, no contraviene ninguna disposición constitucional, ya que los artículos 41, 124 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, otorgan competencia en tal materia al legislador local; además, de que no existe en realidad ninguna fórmula que prescriba la manera de constituir las coaliciones en el ámbito local, sino que queda a las propias legislaturas estatales la libertad de imponer las modalidades que estimen convenientes, ya que el motivo de dicha reforma fue el que las coaliciones lleguen a ser verdadero proyecto de gobierno en el que exista integridad y vinculación entre los candidatos de la coalición para ayuntamientos con los de su correspondiente distrito.

15.- Que los artículos 108 y 107 impugnados, consideran el tiempo suficiente para el desahogo de las impugnaciones de ley y por lo mismo, tales preceptos no son contrarios a la Constitución Federal; asimismo, no es cierto que el registro de coaliciones deba hacerse tres días antes del registro de candidatos,

ya que la ley señala "a más tardar", por lo que dicho registro puede llevarse a cabo aún al día siguiente en el que se aprueben las solicitudes de coaliciones, esto es el treinta y uno de octubre, por lo que desde el uno de noviembre, los partidos políticos coaligantes podrían registrar sus respectivas coaliciones, y no tres días antes.

16.- Que, contrariamente a lo argumentado, el artículo 108 no vulnera disposición alguna al establecer los procedimientos a que deben de someterse los partidos para la constitución de una coalición en los procesos locales, mucho menos el derecho de asociación de los partidos políticos ya que éste no puede estudiarse aisladamente; además, si bien la Ley Electoral limita a que una vez que se haya registrado un convenio de coalición éste ya no podrá modificarse, ello es en aras del principio de certeza jurídica que debe regir a los procesos democráticos electorales, con la finalidad de evitar que dichos convenios sean documentos flexibles, faltos de certidumbre y de veracidad.

Que al respecto el Gobernador de la entidad señala que también es falso que las asambleas sean requisito único para la procedencia del registro de la plataforma política y el convenio de coalición, al constituir solamente un requisito preconstitutivo, pues adicionalmente a su celebración se deberá presentar la solicitud de registro de la plataforma política y del convenio de coalición respectivo a más tardar tres días antes del período de registro de candidatos; con lo que, si bien pudiera resultar que la posibilidad de impugnación en medio ordinario estuviera acotada, cabría la posibilidad de impugnar por vía extraordinaria mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

17.- Que el hecho de que el artículo 107 de la norma impugnada, señale que es atribución del Consejero Presidente designar una Comisión para verificar la celebración de las asambleas tendientes a constituir las coaliciones, no irroga un perjuicio a los partidos políticos que pretendan coaligarse, pues tales comisiones no emiten ningún acto vinculatorio para ellos o para la coalición, porque sólo realizan funciones de presenciar y verificar su celebración, y lo que si vincula a los partidos es la resolución del Consejo General en la que se resuelve la solicitud para coaligarse.

18.- Que los artículos 109, fracción I, incisos a), b) y c) y 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo están apegados al principio de equidad, pues tienden a garantizar la mayor igualdad entre los partidos participantes en un proceso electoral, de tal manera que la coalición no sea sólo una suma de prerrogativas, sino verdaderos proyectos políticos comunes, ya que lo primero ocasionaría una notable desproporción con aquellos que no se coaliguen, además de que el financiamiento público, que en su caso se otorgara a los coaligados, no respondería a la representatividad de cada partido político lo cual sería conculcatorio del principio de equidad.

19.- Que el artículo 147 al hacer alusión a un tope, está refiriéndose al monto máximo de gastos que los partidos políticos podrán erogar en sus campañas electorales, siendo que dicho tope es el que resultará de multiplicar al menos el cincuenta y cinco por ciento del salario mínimo general vigente en el Estado, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, o bien del Distrito o Municipio de que se trate, con corte al último mes previo al inicio del proceso electoral; que ese porcentaje se plantea como referencia mínima, ya que el Consejo General definirá el tope puntual y concreto, lo que brinda la oportunidad a los partidos políticos, de manifestar sus posturas y de tener la oportunidad de defender sus intereses con los medios ordinarios de defensa previstos en la legislación electoral estatal.

20.- Que lo establecido en el artículo 163 tiende a evitar que una vez emitida una votación se pretenda reclamar su nulidad por algún error en el nombre de los candidatos sustitutos, con lo que se busca dar certeza al proceso electoral y proteger ante todo la voluntad de los ciudadanos al emitir su sufragio.

Que además, en concepto del Gobernador Constitucional no sería legítimo que existiendo un error en una boleta en los nombres de los candidatos sustitutos, los partidos políticos no lo impugnen en su oportunidad y que una vez emitida la votación pretendan demandar su nulidad; asimismo, que dichos errores no son determinantes para modificar el sentido de la votación, toda vez que el elector ordinariamente vincula al candidato con el partido político postulante y, además, que el artículo 82 de la Ley Estatal de Medios de impugnación en Materia Electoral, no prevé en ninguna de sus trece fracciones como causa de nulidad de la votación recibida que existan dichos errores.

21.- Que es infundado el argumento en que se aduce que el artículo 110 es inconstitucional al establecer que la coalición actuará como un solo partido, debiendo acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido ante el órgano electoral; toda vez que, dicho precepto debe entenderse en el sentido de que, ante la imposibilidad de que el representante de uno de los partidos que integran la coalición pueda representar a los demás, hay necesidad de que éstos nombren un representante respecto a todos ellos, el cual sustituirá al de cada instituto en lo particular; es decir, al constituirse una coalición, cada partido no actúa por sí solo, por conducto de un representante específico, sino que los partidos coaligados deberán actuar en conjunto y como el representante de cada instituto político no está facultado para representar a ese conjunto, la actuación en grupo se hará por conducto de representante común designado.

22.- Que los artículos 180, 181, 182 y 189 de la Ley Electoral impugnada, establecen con precisión y claridad los supuestos normativos a que se ajustarán las etapas de instalación de casillas, así como la apertura de la votación, otorgando absoluta certeza al desarrollo de la etapa inicial de la jornada electoral.

23.- Que respecto del argumento en el que se aduce que el artículo 166 es inconstitucional, por prever que tres días antes del día de la jornada electoral se fijará al exterior de la casilla un cartel con los nombres de todos los candidatos, es infundado, ya que dicho acto no es de proselitismo como lo aduce el promovente, ya que esos actos son aquellos que despliegan los candidatos o sus partidos políticos o coaliciones tendentes a la obtención del voto o promover su imagen bajo algún concepto; sin embargo, los encartes a que se refiere el aludido precepto, buscan facilitar a los electores la identificación clara de la persona a quien dirigirán su voto.

24.- Que el que la fracción II, del artículo 191, faculte al presidente de una casilla a permitir votar a aquellos ciudadanos que contando con credencial para votar y los datos de la misma coincidan con los de la lista nominal, su fotografía no aparezca en dicha lista; en nada afecta al principio de certeza, pues la fotografía no es más que un elemento que facilita su identificación pero no el único, además, de que en caso que existan discrepancias por errores técnicos no imputables a los ciudadanos, se podría coartar la garantía constitucional de ejercer el voto.

25.- Que contrariamente a lo que se aduce, el último y penúltimo párrafos del artículo 245 impugnado, al establecer que si en la asignación de las regidurías por repartir, éstas resultaran insuficientes, se dará preferencia a los partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido el mayor número de votos o si sólo un partido o coalición, sin obtener la mayoría relativa, obtiene el mínimo de votación requerido para tener derecho a la asignación de representación proporcional, le será asignada la totalidad de regidores por este principio; se tiende a propiciar la certeza en el actuar de la autoridad electoral eliminando la discrecionalidad al momento de resolver una situación como la que se precisa.

26.- Que es infundado que los artículos 226, fracción II y 232, fracción II, vulneren el principio de certeza consagrado en el artículo 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la apertura de los paquetes electorales se realiza con el único objeto de extraer el acta de la jornada electoral contenida en el expediente de casilla respectivo, a fin de obtener del apartado de escrutinio y cómputo relativo, los resultados fidedignos obtenidos por cada partido político en la casilla respectiva y de esta manera efectuar un veraz cómputo distrital o municipal según sea el caso.

Que además, sí se precisa el concepto de "objección fundada", ya que de los artículos 226 y 232 en sus respectivas fracciones IV, se desprende que dicha objeción está orientada precisamente para el caso en que el acta original contenida en el expediente de casilla no coincida con la que obra en poder del Consejo, ante lo cual se realizará nuevamente el escrutinio y cómputo.

27.- Que por lo que hace a que los artículos 64, 65, 102 y 107 impugnados, supuestamente violan el artículo 9o. de la Constitución Federal, no se especifica cómo; sin embargo, se insiste en que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado al respecto.

28.- Que los artículos 96 y 101 impugnados, son equitativos al darle un trato igual a los partidos políticos nacionales y a los estatales.

29.- Que el artículo 159, párrafo trece, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no conculca lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Federal, al señalar que en el supuesto de que un representante se negare a firmar el acta respectiva, no recibirá la copia de ésta que le corresponde; toda vez que la labor de los representantes de partidos, acreditados ante las mesas directivas de casilla, es la de velar por los intereses particulares del partido que representan, de ahí la importancia de contar con un elemento de certeza como es la firma de las respectivas actas por parte de dicho representante, con el objeto de tener un elemento irrefutable de que efectivamente representó sus intereses en la que casilla; además de que dicha firma no convalida las posibles irregularidades que se hayan suscitado en la jornada electoral.

SEPTIMO.- El Procurador General de la República, al formular opinión respecto de las presentes acciones, señaló en síntesis lo siguiente:

1.- Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, las que fueron promovidas por personas legitimadas para ello y presentadas en forma oportuna.

2.- Que es infundada la argumentación de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en el sentido de que el artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no prevé los criterios para dividir el territorio del Estado en distritos, ya que del análisis integral del precepto combatido, se desprende que el Consejo General del Instituto Electoral local tomará en cuenta para determinar los quince distritos del Estado, entre otras cuestiones, la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas, por lo que en el artículo impugnado sí existen criterios y procedimientos para determinar tal situación.

Que por lo que hace a los argumentos de que el criterio poblacional, se contrapone al geográfico y al socioeconómicos, le asiste la razón a los promoventes, ya que el texto de la fracción II del numeral 116 de la Constitución Federal, privilegia al primer criterio respecto de los últimos, al establecer 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, de tal modo que cada voto emitido tenga el mismo valor.

Que lo anterior es así, ya que los propósitos de la distribución territorial de los electores, además del referido es el de atender a las exigencias impuestas para facilitar a los propios ciudadanos la emisión del sufragio, de tal manera que les sea posible trasladarse al lugar donde se recibirá la votación.

Que la fracción VI del citado artículo 28 impugnado, al prever que para la numeración de los distritos, se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos y que cada Municipio tendrá cuando menos un distrito uninominal, no resulta contraria al texto de la Constitución Federal, puesto que únicamente se señala, que será para la numeración y no para la determinación de éstos, es decir, sólo es para cuestiones de identificación y control de los distritos en que se divide la entidad, por ello, si ésta se constituye de ocho Municipios independientemente de la distribución electoral que haya tomado de su población, cada Municipio puede tener cuando menos un distrito.

Que como consecuencia de lo señalado procede declarar la invalidez de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, ya que establece elementos adicionales a los señalados en el numeral 116 constitucional, es decir, las condiciones geográficas y circunstancias socioeconómicas.

3.- Que la impugnación que realizan los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, de los numerales 71, 85, fracciones II y III y 109, de la ley impugnada, por estimarlos contrarios a los artículos 41, fracción I y 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es infundada, por lo siguiente:

a) Que tomando en cuenta que el artículo 116, fracción IV de la propia Constitución Federal establece, como principio rector en materia electoral, la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos para su sostenimiento y para la obtención del sufragio universal durante los procesos electorales, pero sin que imponga reglamentación específica al respecto, se advierte que entonces deja a discreción de las Entidades a través de su Constitución Estatal y sus respectivas leyes, la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, tendentes a buscar una situación equitativa entre los partidos políticos en cuanto al financiamiento para la realización de sus actividades y fines.

Que por tanto, si los dispositivos que se tildan de inconstitucionales, prevén una serie de supuestos atendiendo a diversas hipótesis en las que pueden ubicarse los partidos políticos, de tal manera que se establecen reglas generales que les serán aplicables según se ubiquen en determinados supuestos, con ello se logra dar un trato igual a quienes se encuentran en igualdad de circunstancias y un trato desigual entre partidos que se ubican en situaciones distintas; entonces, si un partido político no cuenta con antecedentes electorales por no haber participado en el proceso electoral inmediato anterior, dado que su registro o inscripción tuvo lugar con posterioridad a éste, es claro que, por tales circunstancias particulares, merece un trato distinto de aquellos partidos que ya cuentan con antecedentes electorales.

Que conforme a lo señalado, la Ley Electoral de Quintana Roo al regular que los partidos políticos de nueva creación y con registro reciente, deben de observar una serie de requisitos-condiciones, para tener derecho al financiamiento público, no regula una situación inequitativa con respecto a las instituciones políticas con antecedentes y plenamente conformados, ya que para poder tener acceso a dichos recursos, es necesario que se cumplan diversas circunstancias.

b) Que en cuanto a que los preceptos impugnados, condicionan a los partidos políticos haber registrado por lo menos el cincuenta por ciento de los candidatos, para poder acceder a los recursos correspondientes, es infundada tal aseveración, ya que tal y como lo establece la fracción II último párrafo del numeral 85 de la ley combatida, dicho financiamiento será para las actividades tendentes a la obtención del voto, para el caso de Diputados de mayoría relativa y miembros del Ayuntamiento, es decir, dicha condición no va destinada a los gastos ordinarios, ya que éstos, serán suministrados con otros mecanismos, que el propio numeral establece; por lo que dicha condicionante, es un acto previo al inicio de la campaña, dándole certeza a los partidos políticos de recibir dichos recursos, antes del inicio de la campaña, y estar en posibilidad de saber cuánto y cómo los destinarán a sus actividades, por lo que de ningún modo contraría el mandado constitucional.

c) Que en cuanto hace, a la posibilidad de que los partidos políticos nacionales y estatales con nuevo registro, podrán acceder al financiamiento público hasta el mes de enero próximo, no le asiste la razón a los promoventes, en razón de que dicha periodicidad anual, depende de la aprobación que haga el Congreso

local del presupuesto de egresos, por tanto, al regular que hasta el mes de enero siguiente de haber obtenido el registro, podrá acceder al financiamiento público, no es contrario a la Constitución Federal, ya que queda a criterio de los ordenamientos locales, regular tal situación.

d) Que con relación a que en las normas controvertidas no se señala con precisión el momento en que se otorgará el financiamiento público, resulta infundado, ya que la Constitución de Quintana Roo en su artículo 49, así como la Ley Electoral en sus numerales 129, 131 y 137, prevén dicha circunstancia, además de establecer que el Instituto Electoral de la entidad, es la autoridad encargada de la ministración de recursos, por ello, cuenta con las facultades para entregarlos, con la única limitante de hacerlo conforme a los lineamientos que los ordenamientos jurídicos prevengan.

e) Que en cuanto al argumento de que el financiamiento público, tratándose de coalición total, se hará como si fuera un solo partido político y sin embargo la Ley Electoral de Quintana Roo, permite también la coalición parcial, es de señalarse que si bien es cierto, que la ley impugnada les da el derecho a los partidos políticos de coaligarse de manera parcial, dicha unión únicamente procede para la elección de diputados bajo el principio de mayoría relativa, y no para el caso de que se le asigne el financiamiento público, el cual se hará como una sola institución política, independientemente de su calidad, es decir, dicha ministración va destinada a la coalición como tal, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez relativo.

f) Que de acuerdo a lo anterior, procede a declarar la validez de los numerales 71, 85, fracciones II y III y 109 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

4.- Que en cuanto a la impugnación de los partidos accionantes, relativa a que los artículos 56, 64, 102, 103, 104, fracciones II inciso A, III incisos A y B, 107, 109 y 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo, coartan el derecho de libre asociación en asuntos políticos, consagrado en los artículos 9o. y 41 y el principio de legalidad contenido en numeral 116, fracción IV inciso b) de la Constitución Federal, se tiene:

a) Que el hecho de que se condicione a las agrupaciones políticas, a participar en las elecciones locales con partidos políticos y no con coaliciones, no rompe con el espíritu del derecho de asociación y consecuentemente el de coalición, ya que en los procesos electorales de la entidad, únicamente los partidos políticos pueden participar en ellos y no así las agrupaciones políticas.

b) Que asimismo, el argumento de que los requisitos que señala la ley impugnada, para conformar un partido político, son restrictivos de los consagrados en la constitución es infundado, ya que el derecho de asociación en materia política, debe regirse por el contenido de las normas electorales.

c) Que de las disposiciones legales impugnadas, referentes a las coaliciones, se advierte que para poder coaligarse los partidos políticos deben cumplir con determinados requisitos y formalidades, circunstancias que se prevén precisamente para hacer vigente la institución de coalición, esto es, que la regulación que al efecto establezca cada Estado en su régimen interior, deberá ser acorde con los principios fundamentales establecidos en la Constitución Federal de tal manera que los hagan vigentes; por tanto, si en el caso concreto los artículos impugnados condicionan la coalición de los partidos políticos a ciertos requisitos, esto no es otra cosa que el régimen legal al que debe estarse para tal efecto, lo cual no hace nugatorio el derecho a la coalición, pues únicamente lo reglamenta, por lo que no puede decirse que se coarta la libre participación de los partidos políticos en las elecciones.

d) Que en cuanto a que la Ley Electoral de Quintana Roo, dispone un sin fin de requisitos para poder constituirse como un partido político local y que limita formar coaliciones, en aquellos partidos políticos que participaron en la última elección contraviene el derecho de libre asociación, son infundadas tales afirmaciones, ya que el artículo 41, fracción I, constitucional, remite a la legislación secundaria la forma en que debe darse la intervención de las instituciones políticas, en los procesos electorales, inclusive para determinar la forma en que habrán de organizarse, debe estarse entonces a las bases generales que establece dicho precepto.

Que por tanto, si se condiciona la facultad de formar coaliciones únicamente entre los partidos políticos que hubieren participado en la última elección, es para dar certeza de que la unión no es transitoria, es decir, de que existe un antecedente de participación.

e) Que en cuanto a que el segundo párrafo del artículo 107 de la Ley Electoral de Quintana Roo, se contraponen al principio de legalidad que deben revestir los actos de los órganos electorales, al regular que el presidente del Instituto Electoral local, de manera unipersonal designará una comisión para verificar las asambleas de los partidos que pretendan coaligarse, es infundado, ya que la naturaleza jurídica de esa comisión, es distinta de las que resolverán sobre el procedimiento de registro y aceptación de la coalición, además de que su actuación es de manera temporal, esto es, no es un órgano permanente del Instituto Electoral del Estado.

Que lo anterior es así, en atención a que dicha comisión realiza actos preparatorios, tendentes a verificar las asambleas de los partidos que pretendan coaligarse y dar mayor certeza al Consejero Presidente sobre la solicitud de registro, es decir, dichos actos no son definitivos sobre el registro de la posible coalición, además de que sus informes no tienen efectos vinculatorios sobre las funciones de los partidos que pretendan coaligarse; por tanto no existe violación al principio de legalidad en materia electoral.

f) Que en cuanto a que el artículo 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo, regula una negativa al derecho que tienen los partidos políticos de tener representatividad en los órganos electorales, la actuación de las coaliciones como un solo partido político, que la representación de la coalición sustituye para los efectos a que haya lugar a la de los partidos políticos y, que los partidos coaligados tendrán que nombrar a un representante de la coalición, aun cuando se hubiesen coaligado para una determinada elección y dejado de hacerlo para otras, es de señalarse que por un lado, no existe violación al marco constitucional, ya que al momento de que los partidos políticos decidan coaligarse, su representatividad en los órganos electorales, se hará como una sola institución política, en virtud de que sus intereses dentro de dichas autoridades no son como partido político en lo particular sino como persona plural.

Que por otra parte, al disponer el artículo a estudio que la representación de la coalición se hará como un solo partido y deberá acreditar representantes en todos los distritos y municipios y se aplicará para todos los efectos, aun cuando sólo se hubiesen coaligado para determinada elección y dejado de unirse para otras, existe una violación al derecho de representatividad constitucional de los partidos políticos dentro de los órganos electorales, ya que si bien es cierto que las coaliciones actuarán como una sola institución política y la representación de las mismas se sustituye para todos los efectos de partido político, también lo es que pueden participar en una elección como coalición y en otras como ente individual, en éstas su derecho de representación persiste y no por el hecho de haberse coaligado para una elección y para otra no, su representatividad queda coartada.

Que lo anterior es así, ya que al sancionar a los partidos políticos con dejar de tener representatividad en los órganos electorales, por el hecho de participar como coalición en una elección y en otra no, resulta contrario al espíritu de la constitución, al prohibirles su derecho de representación ante las autoridades electorales, por lo tanto procede declarar la invalidez del último párrafo del artículo 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

g) Que como consecuencia de lo expuesto, procede declarar la validez constitucional de los numerales 56, 64, 102, 103, 104, 107 y 109 de la Ley Electoral de Quintana Roo y la invalidez del último párrafo del artículo 110.

5.- Que en lo relativo a la impugnación que realizan los Partidos de la Revolución Democrática y Convergencia, de los numerales 32, 34, 37, 41, 52, 72, 73, fracciones II y VI, 74, 91, 96, 147 y 262 inciso a), fracciones IV y VI, de la ley impugnada, por contraponerse al contenido de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, se tiene:

a) Que es infundada la argumentación de que el artículo 32 de la ley impugnada es inconstitucional, toda vez que establece requisitos adicionales a los candidatos de cargos de elección popular, como es haber participado en los procedimientos democráticos internos del partido o coalición que lo postule, ya que lo que buscó el legislador local es que dentro del seno de los partidos, exista una igualdad entre los aspirantes a candidatos, sin que haya preferencia entre éstos.

Que lo anterior es así, en virtud de que conforme al artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, es obligación de los partidos políticos como entidades de interés público, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, y la ley determinará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, además se deja en libertad a los partidos políticos establecer los procedimientos democráticos internos de elección o designación de sus candidatos, sin que en ello tenga ingerencia la autoridad electoral.

b) Que también es infundada la argumentación de que el numeral 91 de la Ley Electoral de Quintana Roo, rompe con la estructura interna de los partidos políticos, al establecer que el presidente del partido será responsable solidario de la mala administración de los recursos por parte del órgano interno encargado de tal función, ya que el financiamiento público de los partidos o coaliciones, se deberá ajustar a los lineamientos que señala la ley, aunado a que el presidente o los presidentes son los responsables de la organización de las instituciones políticas.

c) Que en cuanto a que el artículo 73 impugnado, condiciona a los partidos políticos nacionales a participar en los procesos electorales, y que ante irregularidades puede perder la acreditación, tal argumentación es infundada, ya que del análisis sistemático de los numerales 41 y 116 constitucionales, se concluye que es facultad de las Legislaturas locales la de regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, de lo que deriva que es a las autoridades electorales estatales a

las que les corresponde sancionar a los actores políticos que intervengan en los procesos de la Entidad federativa de que se trate, entre ellos a los partidos políticos nacionales por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción.

Que con base en lo anterior, es de destacarse que la facultad de las autoridades electorales estatales, tratándose de partidos políticos nacionales, es la de que en su momento puedan suspender o cancelar únicamente la inscripción que le hubieran otorgado, y no así su registro, por virtud de que éste es expedido por autoridad federal, y es a ésta a quien, en todo caso, le corresponde determinar sobre su cancelación, suspensión o permanencia del registro de los partidos nacionales.

Que por tanto, lo anterior no conlleva de manera alguna a concluir que con ese tipo de sanción se impida a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales o municipales, pues una cosa es el derecho constitucional que tienen estos partidos a participar en ese tipo de procesos electorales y otra, la obligación que tienen de cumplir con la normatividad que regula su intervención en los procesos locales.

d) Que es infundada la impugnación al artículo 147 de la ley combatida, en virtud de que el elemento a considerar para fijar los topes máximos de gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar al menos el cincuenta y cinco por ciento del salario mínimo general vigente en la capital del Estado, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la Entidad, lo que a contrario a lo manifestado por los promoventes sí establece los topes de campaña y reglas para su erogación.

Que además, debe tenerse en cuenta que en la Constitución Federal no se establecen los criterios que deban tomarse en consideración para fijar los topes máximos, por el contrario, establece expresamente que la ley debe determinar dichos criterios, lo que se cumple en el caso concreto en el numeral 147 de la ley combatida.

e) Que en cuanto a que el artículo 96, vulnera la garantía de equidad que tienen los partidos políticos para el acceso a los medios de comunicación, resulta infundado dicho argumento, ya que los promoventes hacen una mala interpretación de dicho precepto, en virtud de que tal y como él mismo lo establece, se da un trato igualitario a todos aquellos que estén acreditados ante el instituto de conformidad a las formas y procedimientos que el mismo numeral establece.

f) Que por lo tanto procede declarar la validez constitucional de los numerales 32, 34, 37, 41, 52, 72, 73, fracciones II y VI, 74, 91, 96, 147 y 262 inciso a), fracciones IV y VI de la Ley Electoral de Quintana Roo.

6.- Que respecto de la solicitud de invalidez realizada por el partido de la Revolución Democrática, respecto de los artículos 42, 108, 153, 159, 163 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en cuanto a que violan los numerales 17, 41 y 116, fracción IV, inciso b) y e) de la Constitución Federal, es de señalar:

a) Que en primer lugar, el partido político señalado, hace una errónea interpretación de los preceptos impugnados, ya que el artículo 153 de la Ley Electoral de Quintana Roo, regula el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas y es el diverso 154 último párrafo, el que establece la posibilidad de objetar dicha ubicación, por lo que ante tal error, este Alto Tribunal deberá suplir la deficiencia del preceptos invocado.

b) Que de acuerdo a lo que señala el artículo 42 de la ley impugnada, al cambiar la elección de gobernador del tercer domingo de febrero al primero, con relación al último párrafo del numeral 154, que establece que los actos contemplados en el diverso 153 pueden darse al inicio de la etapa de preparación, durante su substanciación, y al final de ésta, es suficiente para concluir, como aduce la parte promovente, que el plazo establecido para la substanciación y resolución del recurso previsto en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo, no cumple con lo previsto por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en cuanto a que los plazos para el trámite y resolución de los medios de impugnación en materia electoral deben ser convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; por lo que procede declarar la invalidez del último párrafo del artículo 154 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

c) Que por lo que hace al argumento de que el artículo 108 de la Ley impugnada, viola lo que establece los artículos 17 y 116, fracción IV, inciso e), en el sentido de que se impide al acceso a la justicia electoral por falta de definitividad al no establecer plazos convenientes para el desahogo de las instancias impugnativas, es de señalar que del artículo que se tilda de inconstitucional, se desprende que las coaliciones deben, a más tardar tres días antes del cierre de registro, registrar ante el Instituto Electoral la plataforma y el convenio de coalición.

Que de acuerdo a lo anterior, si la plataforma política común y el convenio de coalición deberán registrarse ante el Instituto Electoral local, a más tardar tres días antes de que se inicie el período de registro de candidatos y en caso de negativa procede el juicio de inconformidad, existe una violación al principio de

definitividad de las instancias impugnativas, ya que dicho recurso será resuelto en los seis días siguientes al que haya sido admitido, tal y como lo establece el numeral 78 de la Ley de Medios de Impugnación de Quintana Roo.

Que por lo tanto, se puede apreciar que no existe un período adecuado para la resolución de la negativa de registro, lo que rompe con lo ordenado por el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Federal, por lo que procede declarar la invalidez del numeral 108 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

d) Que en cuanto a los argumentos, de que al no proporcionar copia del acta respectiva al representante de partido que se negare a firmarla, provoca graves consecuencias y violación al acceso de la justicia en contra de los partidos políticos (artículo 159), es infundada esa argumentación, en virtud de que tal situación no impide su derecho de impugnar las anomalías, ya que en ningún momento se está coartando el derecho de acceso a la justicia electoral, por el hecho de que no tener copia del acta respectiva, ya que si se llegare a impugnar alguna anomalía dentro de la jornada electoral, la copia del acta la podrá exigir la autoridad al momento de resolver el medio de impugnación respectivo.

e) Que en cuanto a que el hecho de que existan errores en los nombres o ausencia de los candidatos sustitutos en las boletas electorales, no será motivo para demandar la nulidad de la votación correspondiente es inconstitucional, tal argumento deviene infundado, en virtud de que dicho error no es motivo para poder exigir la nulidad de la votación, asimismo de que al momento del registro del propietario y su respectivo suplente quedaron inscritos los nombres correctos, y aunque en dichas boletas no apareciera el nombre del suplente esto no es motivo para que existan anomalías en la forma de votar, ya que lo que interesa es que se emita el voto a favor del candidato, del partido o coalición respectivos.

f) Que con base en lo expuesto, procede declarar la constitucionalidad de los numerales 42, 159, 163 de la Ley Electoral de Quintana Roo y la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 154.

7.- Que respecto de lo manifestado por el Partido de la Revolución Democrática, en cuanto a que los artículos 77, fracción XXVI y 268 al 288, de la Ley Electoral de Quintana Roo, que regulan las precampañas, son contrarios al contenido de los numerales 1o., 14, 16, 35, fracciones II y III, 41, 116, fracción IV y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que dicha regulación secundaria de los procesos de selección de los candidatos y actos de campaña anticipada (precampañas), se contraponen a los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, es decir, se pretende regular la vida interna de éstos, al señalar bases electorales que van más allá de la Constitución Federal y de la local, se tiene:

a) Que la regulación que hace la Ley Electoral de Quintana Roo, de las precampañas, no se contraponen a lo que exigen los artículos constitucionales que se refieren a la materia electoral, ya que las precampañas electorales no son una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentran íntimamente relacionadas con las propias campañas electorales, por tanto, el que se impongan ciertas reglas a estas actividades preelectorales no viola las garantías constitucionales que tienen los partidos políticos para designar a sus candidatos, ya que con ello se persigue dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, estableciendo mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que se utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.

b) Que de acuerdo a los artículos que se tildan de inconstitucionales, válidamente puede decirse que las precampañas electorales constituyen aspectos vinculados con los procesos de elección de cargos públicos, pues influyen en ellos de una manera o de otra; de tal suerte que al ser parte del sistema constitucional electoral, deben sujetarse a los límites y términos que establezcan las leyes que al respecto emita la legislatura local; por tanto, no le asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática, por lo que procede declarar la validez de los artículos 77, fracción XXVI y 268 al 288 de la Ley Electoral de Quintana Roo que regulan las precampañas electorales.

8.- Que con relación a los argumentos de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en los que señalan que los artículos 159, 180, 181, 182, 189, 191, fracción II, 226, fracción II y 232, fracción II, de la ley impugnada, son violatorios del numeral 116, fracción IV, incisos a), b) y c) de la Constitución Federal, se tiene:

a) Que en cuanto a que el artículo 159 de la ley combatida, impide a los partidos políticos contendientes en el proceso electoral la posibilidad de acceder al conocimiento de los resultados que se contienen en las actas de la jornada electoral, de instalación y clausura, así como de escrutinio y cómputo, dicha argumentación es infundada, ya que los partidos políticos a través de sus representantes en la jornada

pueden acceder a todos los medios necesarios para tener la certeza del resultado de la votación, y estar en la posibilidad de exigir sus derechos que les otorgan las leyes electorales, por tanto el hecho de no firmar el acta respectivo y no recibir copia de ésta, no es óbice para que no tengan acceso a la información de toda aquella documentación sobre la jornada electoral.

b) Que en cuanto a que los numerales 180, 181, 182, 189, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no expresan de forma clara y concisa las etapas de instalación de casilla, así como la apertura de la votación que podría generar problemas graves al inicio de la jornada electoral y la falta de certeza en los comicios, dicho argumento es infundado, ya que del contenido de los propios preceptos, se puede observar que existe la certeza electoral, al establecerse los mecanismos para la integración de la mesa directiva, dando con ello certeza del inicio de la votación, a contrario de lo manifestado por el promovente.

c) Que en cuanto a que los artículos 226, fracción II y 232, fracción II, de la ley impugnada, dejan al arbitrio de una autoridad electoral ciudadana, como lo es el Consejo Distrital, la decisión unilateral de abrir los paquetes ante una objeción fundada, y repetir el escrutinio y cómputo, ya que dicha autoridad no se especializa en la materia, lo que no otorga la certeza necesaria, es infundada tal aseveración, ya que la designación de dichos funcionarios, se realiza entre los ciudadanos más aptos, además de que existe capacitación para tales funciones, por ello si existiere una objeción fundada procede realizar nuevamente el escrutinio y cómputo, ello para dar certeza y equidad a la votación.

d) Que respecto a que el artículo 191, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, es inconstitucional por facultar a los presidentes de las mesas directivas de casilla a permitir emitir su voto a los ciudadanos, cuando en la lista nominal no aparezca su fotografía, es infundada tal aseveración, ya que la existencia de errores u omisiones en la lista nominal, no es obstáculo para que los ciudadanos emitan su voto, sino por el contrario, ayuda en la legalidad e imparcialidad de la votación, ya que es más importante que se emitan los votos, que calificar los documentos electorales.

e) Que en términos de lo expuesto, procede declarar la validez de los numerales 159, 180, 181, 182, 189, 191, fracción II, 226, fracción II y 232, fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo.

9.- Que en cuanto a los argumentos de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en los que arguyeron que los numerales 40, fracción IV y 243 fracción I de la ley combatida, son contrarios al espíritu de los artículos 14, 16, 35, fracciones I y II, 41, 115, fracción III primer párrafo y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se condiciona a los partidos políticos, para obtener regidores bajo el principio de representación proporcional, al hecho de haber registrado planillas en por lo menos seis municipios, no viola los principios constitucionales en materia electoral, ya que por el contrario, al supeditar a las partidos-coaliciones a tal requisito, es dar certeza de que se tiene representatividad en diferentes municipios y no de manera aislada, por lo que procede declarar la validez de los artículos 40, fracción IV y 243, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo.

10.- Que en cuanto a lo argumentado por el Partido de la Revolución Democrática, respecto a que el artículo 166 de la Ley Electoral de Quintana Roo, se contrapone a lo establecido por el numeral 41 de la Constitución Federal, ya que establece que todo acto de campaña debe terminarse tres días antes a aquel en que vaya a tener verificativo la jornada electoral, y pese a ello también señala que se pegará una lista de candidatos que participarán en la elección, lo que es un acto propagandístico que contradice al propio precepto, dicha aseveración es infundada, ya que del análisis integral de Capítulo Cuarto denominado "Documentación y Material Electoral", donde se ubica el artículo en estudio, se desprende que quien será el encargado de fijar tal cartel, lo es la autoridad electoral local, por lo tanto, no se puede considerar como propaganda o actividad proselitista, ya que quienes son los encargados de realizar tal actividad son los partidos políticos-coaliciones; consecuentemente, lo que realiza el Instituto Electoral con tal situación es dar certeza al electorado, para que en su caso puedan emitir su voto con mayor seguridad a favor de su candidato simpatizante, por lo que debe reconocerse la validez del citado artículo 166 de la ley impugnada.

OCTAVO.- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión concluyó lo siguiente:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular la opinión que le fue requerida, señaló medularmente:

1.- Que omite emitir opinión respecto de los conceptos de invalidez primero a tercero de la demanda presentada por Convergencia; primero, cuarto, en la parte que fue cuestionado, y séptimo del escrito inicial del Partido Acción Nacional; y primero, cuarto, quinto, primera parte del octavo, noveno, décimo, undécimo primera parte, décimo tercero y vigésimo segundo de los formulados por el Partido de la Revolución Democrática, en atención a que este Alto Tribunal, ya ha sustentado los criterios aplicables a los temas que regulan los preceptos que en ellos se impugnan.

2.- Que el numeral 85, párrafo primero y en su fracción II, párrafo segundo, de la ley impugnada no vulnera el principio de certeza previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, ya que contrario a lo aducido, el legislador estatal sí estableció el momento a partir del cual, los institutos políticos correspondientes tendrán derecho a la entrega del financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, lo cual se actualizará cuando hayan sido registrados los candidatos respectivos, por lo que no se deja al citado órgano electoral la facultad de decidir unilateralmente cuando debe dar cumplimiento a dicha obligación.

3.- Que los artículos 40, fracción IV y 243, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, al establecer como regla para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, el que los partidos políticos deban postular planillas completas de candidatos en por lo menos seis municipios del Estado, constituye un elemento ajeno que desnaturaliza el sistema de representación proporcional, al introducirse un elemento que no guarda relación con las características esenciales de dicho sistema electoral, vulnerando con ello los artículos 41, 115 y 116 de la Constitución Federal lo previsto en el artículo constitucional.

Que lo anterior lo considera así, ya que para que esa fórmula opere, se impone que los partidos políticos cumplan con el requisito de mérito, es claro que, en un momento dado, la asignación de regidores ya no depende de los sufragios emitidos por esa específica comunidad electoral asentada en el particular territorio municipal, ni del grado de representación que los propios partidos tengan en ese concreto municipio, sino de una circunstancia extraña, como es la postulación de una planilla para integrar el ayuntamiento de distintos municipios, que quizá no tengan relación alguna de intereses con los electores del municipio de que se habla.

Que en caso de que el requisito en examen se considerara válido, ello implicaría que las características esenciales del sistema electoral de que se trata, se conviertan en circunstancias meramente accesorias, es decir, la distribución de las regidurías ya no dependería de la correlación de los sufragios alcanzados por los partidos políticos, en el específico ámbito municipal, sino de que estos partidos hayan registrado planillas de candidatos, en otros municipios diferentes.

4.- Que con relación a la impugnación que se hace del artículo 109 de la Ley Electoral impugnada, en cuanto vulnera el principio de equidad que consagra el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, conforme al cual todos y cada uno de los partidos políticos deberán recibir, en forma equitativa, el financiamiento público para sostenimiento y contarán, durante los procesos electorales, con los correspondientes apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal; que además, en lo relativo a que el dispositivo cuestionado conculca el artículo 9o. de la Carta Magna, que establece la libertad de asociación para participar en asuntos políticos, señaló lo siguiente:

Que al desprenderse de la legislación electoral estatal, que las coaliciones deben actuar "como si fueran un solo partido político", resulta evidente que la pretensión del legislador local, no fue la creación de una persona distinta a los partidos políticos intervinientes, sino establecer una modalidad consistente en la unión temporal de éstos, durante un proceso electoral para que actúen como si se tratara de un solo partido, por lo que no se crea una persona moral distinta, con personalidad jurídica propia y tampoco quienes se coaligan, pierden por ese solo hecho, su calidad de partidos políticos, ni sus derechos y obligaciones; por ende, dichas personas morales conservan tal carácter y, en consecuencia, por regla general, los derechos y obligaciones que la ley les otorga, no obstante que se encuentran unidas, durante un espacio de tiempo determinado, para alcanzar los fines propuestos.

Que en mérito de lo anterior, el precepto impugnado sí transgrede los preceptos constitucionales invocados, toda vez que de conformidad con la Constitución Federal, los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público de manera individual y autónoma, por tanto, por el hecho de coaligarse no se pierde o afecta tal beneficio que tienen por sí solos; que lo anterior lo considera así, ya que el derecho que tienen los partidos políticos como entidades de interés público a recibir financiamiento público, es individual e independiente, de suerte que, no puede verse afectado por ejercer otro derecho como lo es el coaligarse entre sí y llegar al absurdo de que por ejercer un derecho se vea privado de otro.

5.- Que en lo tocante a la impugnación del artículo 159 de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativa a que en el supuesto de que un representante de partido político, se negare a firmar algún acta electoral levantada por los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla de que se trate, no recibirá la correspondiente copia, vulnera el principio de certeza previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Ley Fundamental, al impedir a los institutos políticos contendientes, acceder al conocimiento de los resultados electorales, con lo que se genera total incertidumbre, se estima que dicha norma es contraria al principio de certeza que rige en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales estatales, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que lo anterior es así considerado, porque el derecho de los partidos políticos a obtener una copia de las actas, no puede verse restringido por la negativa de un representante a firmarlas, pues la confección de esos documentos, constituyen previsiones que el legislador adoptó a efecto de dotar de certeza al desarrollo de la jornada electoral; sin que resulte obstáculo a lo anterior, el hecho de que en el dispositivo en comento, se establezca que los representantes de los partidos políticos deberán firmar todas las actas que se levanten, pues si bien se les impone tal deber, no cabe que ante su falta de cumplimiento, se impida a los partidos políticos el contar con las copias de las actas respectivas, las que constituyen un elemento demostrativo de todo lo acontecido durante la jornada electoral.

Que asimismo, debe tenerse en cuenta que cualquier limitación al derecho probatorio, como en el caso sería no entregarle la copia del documento al partido, se traduciría en una violación tanto a las reglas del acceso a la justicia, como al debido procedimiento, toda vez que los documentos idóneos para acreditar lo sucedido durante la jornada electoral son las respectivas actas, por tanto, al negarle al partido los referidos documentos, se verían afectadas las reglas constitucionales a que se ha hecho referencia.

6.- Que respecto de la impugnación realizada a los numerales 226 fracción II y 232, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, que posibilitan que los Consejos Distrital y Municipal del Instituto Electoral local, respectivamente, en las sesiones correspondientes, repitan el escrutinio y cómputo de la elección de una casilla determinada, "si hubiera objeción fundada contra las constancias" de la acta de la jornada electoral, se considera que tales hipótesis normativas, no tienen el alcance de vulnerar el principio constitucional de certeza que debe regir en la actuación de todas las autoridades electorales.

Que lo anterior, no implica que en aras de satisfacer el principio de certeza jurídica, el legislador, indefectiblemente y en todos los casos, deba ser exhaustivo y preciso respecto de ciertos supuestos normativos que pueden dar lugar a la aplicación de una determinada consecuencia.

Que además, debe tomarse en cuenta que el escrutinio y cómputo de la votación son funciones que se encuentran atribuidas en forma exclusiva a los miembros de las Mesas Directivas de Casilla, al finalizar la votación correspondiente, dentro de la etapa de la jornada electoral; sin embargo, el legislador local ha reconocido que la autoridad electoral puede proceder al recuento y recalificación de los votos, cuando exista duda sobre los resultados de la votación, a efecto, precisamente, salvaguardar el principio de certeza

Que al ser excepcional la posibilidad de realizar un recuento de la votación, no se constriñe al legislador a establecer un catálogo exhaustivo de posibles situaciones de tal naturaleza, pues cabría la posibilidad de que omitiera una o múltiples circunstancias que, derivaran en que se pusiera en entredicho la certeza de los resultados de una elección, y que por no encontrarse expresamente previstos, escaparan a la posibilidad de que se realizara un recuento de los votos, a pesar de tratarse de un caso que pusiera en duda el resultado del cómputo levantado por los funcionarios de casilla.

Que por tanto, si el legislador ordinario de Quintana Roo, no determinó establecer un catálogo de los supuestos específicos en que los Consejos Electorales podían realizar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla, ello no conculca el principio de certeza, pues la discrecionalidad que optó por conferir, en sí misma, no puede tenerse en atentatoria del referido principio, en la medida en que ha de ejercerse, como cualquier facultad discrecional, en orden al fin último de la ley, que es precisamente salvaguardar en todo momento la certidumbre sobre los resultados de la votación emitida por los electores, y que en todo caso, ha de estar sustentada en una objeción que debe ser fundada, atendiendo al carácter excepcional de una medida de esta naturaleza, evitando que una posible irregularidad pueda trascender en otros momentos más avanzados del proceso electoral, e incluso arribar en una eventual impugnación.

Que además, no se estima que la disposición de que se trata, dé pauta a una apertura indiscriminada de paquetes electorales, pues precisamente ha de tratarse de una objeción fundada, esto es suficiente y razonada para sustentar una medida de naturaleza excepcional, en tanto que implica asumir una actividad propia de otro órgano, que además queda sujeta al principio de legalidad; que, tampoco se considera que la norma cuestionada propicie que el partido político perdedor en los comicios, realice "cualquier tipo de objeciones" para abrir los paquetes, que pudieran calificarse en ocasiones como fundadas por los miembros de los Consejos Electorales, quienes carecen de la suficiente experiencia e instrucción en la materia, pues tales afirmaciones constituyen meras apreciaciones subjetivas,

7.- Que la fracción II del artículo 32 y los diversos numerales 34, 37 y 41, relacionados con el primero de los mencionados, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, no transgreden el artículo 41 de la Constitución Federal, al señalarse que los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular, además de los requisitos señalados en la Constitución local, deben ser electos como candidatos de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político o coalición que lo postule, ya que el constituyente del Estado de Quintana Roo, quiso establecer que, conforme a los artículos 41 y 49 de la

constitución particular citados, solamente los institutos políticos, tanto nacionales como locales, son los entes que hacen posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público, a través de la postulación de éstos como sus candidatos, eligiéndolos mediante un procedimiento de selección democrática de acuerdo a sus estatutos, ejerciendo la prerrogativa que tienen los mismos de poder ser votados para los cargos de elección popular respectivos, pero reuniendo los requisitos que establezca la ley secundaria.

8.- Que en cuanto al argumento consistente en que los artículos 52, 72, 73 fracciones II y VI, 74 y 262, inciso a), fracciones IV y V, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, violentan los principios de legalidad y certeza, porque al establecer que los partidos políticos nacionales tienen que acreditarse ante el Instituto Estatal Electoral para tener derecho a participar en las elecciones locales y las causas por las cuales dicha acreditación puede suspenderse o cancelarse, prohíbe, limita o condiciona su derecho a participar en las elecciones estatales, se estima infundado, en razón de que las disposiciones legales controvertidas, resultan acordes a los principios constitucionales federales.

Que lo anterior es así, ya que los partidos políticos nacionales tienen derecho para participar en las elecciones locales, y de este modo se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral, desde la integración de los órganos electorales hasta la etapa de resultados y declaraciones de validez de la elecciones, en las relaciones que surjan con el otorgamiento de financiamiento público estatal, en la participación en funcionamiento y desarrollo de actividades de los órganos electorales fuera del proceso electoral, o en cualquier otra actividad de esta materia regida por la legislación electoral local; por lo que tomando en cuenta que a cada entidad federativa le es otorgado el derecho de establecer las reglas a las que los partidos políticos nacionales deben sujetarse para participar en las elecciones estatales, no basta la sola notificación al Instituto de contar con registro como partido político nacional para tener derecho a participar en las elecciones locales, de modo que la circunstancia de que la soberanía del Estado Quintana Roo haya establecido la obligación de obtener acreditación estatal para contender en los procesos comiciales que, tengan verificativo en dicha entidad y que ésta se pueda suspender o cancelar por los motivos previstos en la propia ley, lo anterior no resulta contrario a tales principios, mas aun cuando no se advierte que dichos aspectos sean arbitrarios, ilógicos o no razonables, de modo que impidan o hagan nugatorio (fáctica o jurídicamente), el derecho a participar en las elecciones estatales, ya sea porque su cumplimiento sea imposible o inútil.

Que en cuanto a que el artículo 74 de la ley electoral impugnada, otorga al Instituto Electoral de Quintana Roo facultades de adjudicación de patrimonio que no le corresponde, por ser propios de los órganos hacendarios y financieros del Estado Mexicano, cabe decir que al estar vinculados e incidir en aspectos relacionados a la forma en que la autoridad electoral puede conformar su patrimonio, mediante la adjudicación de bienes adquiridos por un tercero con financiamiento público estatal, los mismos se encuentran al margen del conocimiento técnico-electoral, por constituir cuestiones de carácter administrativo como lo es destino de tales bienes.

9.- Que el artículo 56 de la Ley impugnada no transgrede el derecho de asociación previsto en la Constitución Federal, al prohibir a las agrupaciones políticas estatales intervenir en los procesos electorales con una coalición, pues ello no constituye más que la reglamentación que establece la legislatura local de regular la forma de participación de las agrupaciones políticas en los procesos electorales.

Que además tomando en cuenta que la Constitución Federal no establece lineamientos específicos que se deban observar por parte de las entidades federativas, en cuanto a la regulación de las agrupaciones política, aquéllas gozan de la libertad de hacerlo en los términos en que lo estimen pertinente, conforme al sistema federal previsto en el artículo 124 de la Carta Magna, mientras den vigencia a los derechos constitucionales; por tanto, si en el caso, la disposición combatida señala cómo debe ejercerse ese derecho de asociación durante los procesos electorales, ello no implica hacerlo nugatorio, puesto que el derecho de asociación no es absoluto, sino que puede estar limitado por lo que no puede estimarse que la limitación prevista en la ley electoral local vulnere el derecho de asociación, previsto en el artículo 9 de la Constitución Federal y mucho menos el derecho de asociación previsto en los artículos 35, fracción III y 41 del mismo ordenamiento.

10.- Que en lo tocante al argumento de que el artículo 110 de la Ley Electoral combatida contraviene el principio de legalidad que establece el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que la coalición actuará como un solo partido político y por lo tanto, la representación de ésta sustituye para todos los efectos a que haya lugar a la de los partidos políticos, por lo que deberá acreditar tantos representantes como correspondiera a un solo partido político ante la autoridad electoral local, dicho argumento es infundado porque la coalición no genera un nuevo ente jurídico y los partidos políticos que la integran conservan su calidad de personas jurídicas y peculiaridades, por tanto, la representación común que exige el artículo en cuestión, no resulta ser propiamente de la coalición, porque la misma no deviene en una nueva persona jurídica distinta de los partidos coaligados, sino que tal representación corresponde realmente de los partidos políticos integrados en coalición.

Que en este sentido, si los partidos son los que confieren a una persona facultades de representación, para que ésta realice en nombre de aquéllos los actos necesarios para beneficio y protección de los intereses de los representados, es claro que, los institutos políticos que son quienes confieren la representación pueden actuar también por sí mismos, ya que dicho precepto no previene que cuando una persona o un conjunto de personas otorguen una representación, por esa circunstancia, la parte representada deje de existir jurídicamente, o bien, que cesen sus facultades y derechos, relacionados con la representación conferida.

11.- Que el artículo 108 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no viola el derecho de asociación contemplado en el artículo 9 de la Constitución Federal, al impedir la modificación de los convenios de coalición una vez que éstos han sido registrados, ya que los alcances de dicha disposición no deben entenderse referido en forma aislada, sino en relación con el contenido del numeral 106 del mismo ordenamiento legal, que señala los requisitos que deben contener los convenios de coalición.

Que en esta tesitura, los únicos requisitos que no pueden ser modificados o reformados con posterioridad al registro del convenio de coalición respectivo, son los que en forma taxativa y limitativa se prevén en el artículo 106 de la mencionada ley, lo que se explica en atención a que dicha disposición tiene por fin tutelar tanto el principio de certeza respecto de las reglas bajo las cuales participan en una elección los contendientes políticos, como el de definitividad, de las etapas que conforman el proceso electoral.

Que lo anterior es así, sin soslayar que al margen de los requisitos establecidos en el artículo 106 citado, existe la posibilidad de que en el convenio de coalición se contengan diversos aspectos accesorios, cuya modificación en su caso, no podría conllevar la invalidez del convenio de coalición, en tanto que se trata de cuestiones no reguladas por el legislador, lo que permite advertir, que su intención no fue la de impedir de modo absoluto, la posibilidad de modificar ese tipo de convenios, sino sólo aquellos aspectos que por su trascendencia pueden llegar a trastocar los principios constitucionales rectores de la materia electoral que repercuten en el desarrollo del proceso electoral.

12.- Que en cuanto a que el artículo 104 fracciones II, inciso A, y III, incisos A y B de la Ley Electoral de Quintana Roo, limita la posibilidad de poder formar coaliciones parciales en todo el Estado, lo que violenta el artículo 9 de la Constitución Federal; se advierte que la Ley Electoral de Quintana Roo, en las partes del dispositivo que se tachan de inconstitucionales, se imprime una particular modalidad a las coaliciones parciales, al vincular a las que formen los partidos políticos para postular candidatos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, a la elección de miembros de ayuntamientos, modalidad que implica que los mismos partidos políticos que formen una coalición para postular diputados por el principio de mayoría relativa, deban registrar también en forma coaligada, planillas de candidatos para los Ayuntamientos que se ubiquen en los distritos electorales uninominales de que se trate, y a la inversa, que en la coalición para postular candidatos a miembros de ayuntamientos, deban registrar en coalición, candidatos a diputados de mayoría relativa.

Que tal modalidad, no encuentra sustento en algún dispositivo constitucional o legal, así como tampoco en ningún principio de los rectores en la materia, que obligue a contender a los partidos políticos en coalición, en función de un determinado ámbito territorial, como se desprende lo consigna la Legislatura del Estado de Quintana Roo en las previsiones legales cuestionadas, máxime si se trata de la postulación de candidatos que, una vez electos, vendrán a conformar órganos de poder independientes entre sí, y en niveles de gobierno distintos; uno, el Poder Legislativo Estatal, y otro, los Ayuntamientos de los municipios de la entidad.

13.- Que es fundado el argumento consistente, en que el artículo, 147 de la ley impugnada, es inconstitucional al ser contrario al principio de certeza establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal, en atención a que omite determinar un tope a los gastos de campaña, limitándose a fijar un gasto mínimo a partir, del cual se fija el máximo a las erogaciones de los partidos políticos, por lo puede determinarse un tope máximo tan alto como la autoridad administrativa estime.

Que lo anterior lo considera así, ya que al señalar el artículo impugnado que el tope de gastos de campaña que debe determinar el Consejo General para cada partido político o coalición, es la cantidad que resulte de multiplicar al menos el cincuenta cinco por ciento del salario mínimo general vigente en la capital del Estado, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, distrito o municipio de que se trate, no proporciona criterios objetivos ni ciertos que permitan conocer con certeza el alcance que puede tener la fijación del tope de gastos de campaña, entendido este último como el límite a las erogaciones que cada partido político puede tener en una elección, pues se limita a establecer un parámetro mínimo para iniciar el cálculo del referido límite, pero no así para su máximo.

Que en este sentido, el referido precepto legal, concede a la autoridad administrativa electoral, la facultad para determinar, incluso arbitrariamente, los montos que representen el límite a las erogaciones de los partidos políticos, lo que incumple con la voluntad del constituyente de establecer con certeza tal limitación a efecto de salvaguardar la equidad en el desarrollo de los procesos electorales.

14.- Que el artículo 163 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no contraviene los artículos 17 ni 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que de su lectura solamente se desprende que no constituye una causa de nulidad de la votación correspondiente, el error u omisión del nombre del candidato sustituto en las boletas electorales, lo que no se traduce en una denegación al acceso de la justicia, en tanto que de conformidad con dispuesto por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal, es facultad del legislador ordinario estatal determinar los casos que producen la nulidad de la votación o de la elección, sin imponerle más limitante que el de garantizar elecciones realizadas mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo, y que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Que por tanto, se considera que el hecho de que el legislador hubiera excluido como causa de nulidad el error u omisión del nombre del candidato sustituto en las boletas electorales, ello nada tiene que ver con el derecho que tienen los partidos políticos para interponer los medios de defensa previstos en la Ley Estatal de Medios de impugnación en Materia Electoral, para combatir los actos de las autoridades electorales que se estimen violatorios de alguna disposición.

Que con independencia de lo anterior, la disposición cuestionada tampoco vulnera los principios rectores de la materia electoral, en tanto que de cualquier forma los votos extraídos de la urna, al margen de los errores que pueda contener una boleta siempre se cuentan para los partidos políticos o coaliciones y para los candidatos legalmente registrados por así inferirse del artículo 162 de la propia Ley Electoral de Quintana Roo.

15.- Que en lo relativo a los motivos de inconstitucionalidad de los artículos 180 a 182 y 189 de la ley electoral cuestionada, consistentes en que los citados preceptos carecen de congruencia y afectan el principio de certeza que debe regir en la elección, al establecer que la casilla debe ser instalada a las siete horas con treinta minutos, mientras que el inicio de la recepción de la votación se fija a las ocho horas, transgrediendo el artículo 116 fracción IV inciso b), por no expresar en forma clara y concisa las etapas de instalación de la casilla, así como la apertura de la votación, lo que puede generar problemas al inicio de la jornada electoral e incidir en los resultados de los comicios, se tiene lo siguiente:

Que lo anterior, no contraviene en modo alguno el principio de certeza ni trasciende al resultado de los comicios, en atención a que el legislador quintanarroense, en la esfera de sus atribuciones, buscó dar mayor claridad al desarrollo de la jornada electoral al precisar la existencia de dos momentos de particular trascendencia en el funcionamiento de una mesa directiva de casilla, como lo son la instalación de la casilla, que comprende los actos materiales mediante los cuales los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, proceden a armar las mamparas, las urnas y organizar todos los instrumentos y material electoral necesario para la recepción del sufragio y, la recepción de la votación, lo que implica el inicio de las actividades de la mesa directiva de casilla como órganos receptores del voto en términos de la ley electoral local.

Que en ese sentido, no se afecta en modo alguno el desarrollo de la jornada electoral, la fijación en la ley electoral de un período para la instalación de la casilla, previo al del inicio de la recepción de la votación, sino que por el contrario, tal situación favorece un mejor desarrollo de las actividades de la mesa directiva de ésta

16.- Que en cuanto a que el artículo 166 de la Ley Electoral de Quintana Roo, es violatorio de los principios de congruencia y legalidad que deben observarse en todo proceso electoral, porque no es jurídicamente posible que, por una parte, la ley electoral establezca que todo acto de campaña debe concluirse tres días antes de aquel en que se celebre la jornada electoral y, por otra, que se realice un acto propagandístico a favor de los candidatos, con la publicación, en el propio local en que se recibirá la votación, de la lista de candidatos que participarán en la elección; dicho argumento es infundado, ya que la publicación de la lista de referencia, es un acto que se entiende deberá llevar a cabo la autoridad electoral administrativa de la entidad y no así los partidos políticos de coaliciones postulantes; que contendrá la lista de todos los candidatos participantes en una elección, y no así de los de un partido político o coalición determinado, y además, que sólo contendrá un listado, sin incluir, por ejemplo, su plataforma política, sus propuestas electorales, su semblanza personal, o en fin, algún otro elemento que tuviera por finalidad promover su candidatura.

Que por tanto, no puede estimarse que la publicación del listado mencionado, se trate de un acto de propaganda electoral, sino de carácter netamente informativo para promover el conocimiento certero de los electores, respecto de los ciudadanos que figuran como candidatos en una contienda electoral, ya que no tiende a promover una o varias postulaciones en particular.

17.- Que en lo relativo a la impugnación consistente en que la fracción II del artículo 191 de la ley impugnada, es violatoria de los principios de certeza y seguridad jurídica, que prevén los artículos 14, 16 y 116 fracción IV, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal, en tanto que se faculta a los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla para otorgar o denegar el derecho de voto calificando la efectividad de la lista

nominal de electores, y dejando a su discrecionalidad la evaluación e identificación de los rasgos fisonómicos del que porta la credencial para votar, cuando no se contenga su imagen y/o ésta no aparezca en el listado nominal, consintiendo que dicho permita votar indiscriminadamente a cualquier persona, se señala lo siguiente:

Que con el precepto a estudio el legislador local reconoció la posibilidad de existir casos, con independencia de las circunstancias por las cuales ello pueda ocurrir, en que en la lista nominal de electores no aparezca la fotografía del ciudadano que se presenta a votar el día de la jornada electoral, para lo cual previó medidas que deben adoptarse el mismo día de la jornada electoral, a fin de no negar la posibilidad de que determinados ciudadanos, quienes no tienen ninguna participación, y consecuentemente, responsabilidad en la elaboración de las listas nominales de electores, pudieran ejercer su derecho de sufragio, que ante todo debe garantizarse, por ser un imperativo constitucional.

Que en este sentido, la facultad que se otorga a los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla para permitir el sufragio en el supuesto que se analiza depende, en principio, de un dato objetivo, como lo es que los datos de la credencial que exhibe el ciudadano, coincidan con los que aparecen en la lista nominal de electores, de lo que se advierte que si no se da la coincidencia apuntada, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, debe permitirse el derecho de sufragio a los ciudadanos, y en ese sentido, se considera que no queda a la libre determinación, indiscriminada, de los Presidentes de la Mesa Directiva de casilla, de cuándo es dable que a un ciudadano se le permita emitir su sufragio y cuando no, pues existe un elemento que no depende de un criterio propio o subjetivo de la persona del presidente.

NOVENO.- Recibidos los informes de las autoridades, la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el pedimento del Procurador General de la República, así como los alegatos de las partes, y encontrándose 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, inciso 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 artículos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Por razón de orden, en primer lugar se debe analizar si las acciones 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 impugnados "sean publicados en el correspondiente medio "oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la "demanda podrá presentarse al primer día hábil "siguiente.

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso, de los escritos por los que se promovieron la presente acción 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004 se advierte que los promoventes en forma coincidente señalan como norma general impugnada: ***El Decreto número 105, por el cual se aprueba la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de marzo de dos mil cuatro.***

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, inició el viernes cinco de marzo y venció el sábado tres de abril de dos mil cuatro.

Las acciones de los **Partidos Políticos Convergencia y Acción Nacional**, se presentaron el dos de abril de dos mil cuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por su parte, la acción del **Partido de la Revolución Democrática** se presentó el tres de abril de ese año, en el domicilio del funcionario autorizado por el Secretario General de Acuerdos para recibir demandas y documentos fuera del horario de labores de este Alto Tribunal, (según se desprende de los sellos que obran al reverso de las fojas diez y ciento veinticuatro, así como de la razón que consta al reverso de la foja trescientos sesenta y uno, de este expediente). Esto es, se presentaron el vigésimo noveno y el trigésimo días; por lo que, resultan oportunas, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

TERCERO.- Acto continuo se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señala la "Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:...

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

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

"..f) Los partidos políticos con registro ante el "Instituto 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.- ... (último párrafo) 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".

De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

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

El **Partido político Convergencia**, es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por la Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (fojas setecientos treinta y uno del presente expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos se desprende que Dante Delgado Rannauro, quien suscribe el escrito a nombre y en representación del citado Partido, es el Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional. (foja once).

Del artículo 17, numeral 3, incisos a) y r), de los Estatutos Generales de Convergencia, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representarlo ante cualquier autoridad.

Dicho numeral, prevé:

"ARTICULO 17.

"Del Presidente (a) del Comité Ejecutivo Nacional

"...

"3. El presidente (a) del Comité Ejecutivo Nacional "lo es igualmente de la Asamblea, de la "Convención y de la Comisión Política Nacionales "con los derechos y atribuciones siguientes:

"a) Representar al partido y mantener sus "relaciones con los poderes federales, estatales y "municipales así como con organizaciones sociales "y políticas.

"...

"r) Representar al partido con todas las facultades "de apoderado general, para pleitos y cobranzas, "para suscribir títulos de crédito, así como actos de "administración y de dominio, incluyendo los que "requieran cláusula especial conforme a la ley, y "delegar los que sean necesarios."

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Convergencia, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político nacional con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen dicho partido político.

El **Partido Acción Nacional**, es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según la certificación expedida por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, visible a fojas setecientas treinta y dos del expediente, asimismo, obra en autos (foja 125) diversa certificación de la autoridad electoral federal, en la que consta, que Luis Felipe Bravo Mena, es el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del propio partido político.

El artículo 65, fracción I, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, establece que el Presidente Nacional cuenta con facultades para representar al partido ante cualquier autoridad.

Dicho precepto señala:

"ARTICULO 65.- El Presidente de Acción Nacional "lo será también del Comité Ejecutivo Nacional, de "la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional "y del Consejo Nacional, con las siguientes "atribuciones:

"I. Representar a Acción Nacional en los términos y "con las facultades a que se refiere la fracción I del "artículo 62 de estos Estatutos;

"..."

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, 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 en su nombre fue suscrita por Luis Felipe Bravo Mena, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

Por su parte, **el Partido de la Revolución Democrática**, es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según se desprende de la certificación expedida por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (fojas 733 del expediente), también obra en el expediente (foja 362) diversa certificación de la citada autoridad electoral, en la que se señala que Leonel Godoy Rangel es el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de su Partido Político.

El artículo 9o., puntos 6 y 9, inciso e), de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, establece que el Presidente Nacional cuenta con facultades para representar al Partido ante cualquier autoridad.

Dicho precepto en lo conducente señala:

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

"...6.- El Comité Ejecutivo Nacional se compone de "un máximo de 21 integrantes, entre los cuales "figura la presidencia, la secretaría general y las "coordinaciones de los grupos parlamentarios del "Partido de la Revolución Democrática en el "Congreso de la Unión;..."

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

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

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 nacional con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente, y la acción presentada en su nombre fue suscrita por Leonel Godoy Rangel, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los Estatutos que rigen dicho partido político.

CUARTO.- En atención a que en la presente acción de inconstitucionalidad acumulada, las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, así como el Procurador General de la República, no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna de ellas, es que se procede al análisis de los conceptos de invalidez hechos valer.

QUINTO.- Previamente al análisis de los conceptos de invalidez, debe señalarse que este Tribunal Pleno, en sesión pública de quince de junio de dos mil cuatro, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que hace a la impugnación de los artículos 28, fracción I, y 104, fracción II, inciso B, segundo y tercer párrafos, así como el inciso B de la fracción III, del propio precepto, de la Ley Electoral de Quintana Roo, ordenando el archivo del expediente como asunto concluido, por lo que hace a los citados numerales, en atención a lo siguiente:

Tomando en consideración que de la votación del proyecto del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, que proponía la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo, y su declaración de invalidez, aparece que el resultado de la misma fue de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza, a favor del proyecto; y de cuatro votos de los Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón, en contra, procede desestimar la acción.

Asimismo, de la votación del proyecto del Ministro ponente, que proponía la inconstitucionalidad del artículo 104 de la Ley Electoral de Quintana Roo en su fracción II, inciso B, segundo y tercer párrafos, así como el inciso B de la fracción III, del propio precepto de la Ley Electoral de Quintana Roo, y su consecuente declaración de invalidez, se tiene que el resultado de la misma fue de cinco votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza, a favor del proyecto; y de cuatro votos de los Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón, en contra, procede desestimar la acción.

La anterior declaratoria de desestimación, se sustenta en las siguientes razones:

El artículo 59 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, previene que ***“En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título (III), en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”*** El artículo 73 de este Título señala: ***“Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”***. El artículo 41, en sus fracciones III y V, dispone: ***“Las sentencias deberán contener: ...III.- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados. ...V.- Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolucón o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;...”***. Por otra parte, el artículo 72 del propio ordenamiento, establece: ***“Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaron por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercida y ordenará el archivo del asunto”***. Esta disposición reproduce lo establecido por el párrafo quinto del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Del análisis concatenado de los dispositivos transcritos se sigue que al presentarse en el caso, la hipótesis descrita de una resolución mayoritaria, en el sentido de la inconstitucionalidad del precepto, pero que no alcanzó la mayoría exigida para invalidar la norma, debe hacerse, en un punto resolutiveo de la sentencia, la declaración plenaria de la desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento.

SEXTO.- Asimismo, el partido político Convergencia aduce en los conceptos de invalidez que hace valer que los artículos 64 y 65 de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativos a la **CONSTITUCION DE PARTIDOS POLITICOS**, al prever “un sin fin de requisitos inverosímiles” con los que deben cumplir las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos, son contrarios a la garantía de libre asociación, a los fines de los partidos políticos, y a los principios rectores en materia electoral de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, contenidos en los artículos 9o., 41, fracción I y 116, fracción II de la Constitución Federal.

Ahora bien, del análisis integral del concepto de invalidez formulado por el partido político promovente se advierte que es inatendible, al no precisar los motivos específicos por los cuales considera que son “inverosímiles” los requisitos con los que deben cumplir las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos.

Igualmente, el propio partido político Convergencia, solicita la declaración de invalidez del artículo 102 de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativos a **COALICIONES**, en atención a que transgreden el principio de “equidad” previsto en el diverso “9o.” de la Constitución Federal, el cual brinda al ciudadano mexicano la libertad de formar coaliciones y de asociarse, la que no debe coartarse ni sujetarse a una ley ordinaria, máxime que dicha libertad se otorga para que cada coalición trabaje en pro de la ciudadanía, por tanto, una disposición legal como la que se combate, no podrá restringir o establecer mayores requisitos que los que la propia Constitución Federal señala para su ejercicio.

Del análisis integral de los argumentos hechos valer en el anterior concepto de invalidez, se advierte que éstos son inatendibles, ya que no señala cuáles son, o en qué consisten los mayores requisitos que exigen las normas que combate para formar coaliciones o asociarse y en consecuencia cuál es el vicio de inconstitucionalidad que existe.

Por otra parte, debe destacarse que si bien el Partido de la Revolución Democrática señala en su escrito inicial que impugna de manera destacada, los artículos 287 y 288 de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativos a **PRECAMPAÑAS ELECTORALES**, lo cierto es, que del análisis integral de dicho escrito no se advierte que haya formulado concepto de invalidez alguno, tendente a demostrar la inconstitucionalidad de esos dispositivos legales.

Ante la ausencia de argumentos, este Alto Tribunal se encuentra imposibilitado para pronunciarse respecto de la pretendida transgresión a los preceptos de la Constitución Federal señalados y, no se está en el caso de poder suplir en este aspecto la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto por 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, que dispone:

"ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema "Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los "errores que advierta en la cita de los preceptos "invocados y suplirá los conceptos de invalidez "planteados en la demanda. La Suprema Corte de "Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria "de inconstitucionalidad en la violación de "cualquier precepto constitucional, haya o no sido "invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de "Justicia de la Nación sobre la no conformidad de "leyes electorales a la Constitución, sólo podrán "referirse a la violación de los preceptos "expresamente señalados en el escrito inicial.

De este precepto legal se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad deberá:

- a) Corregir los errores que advierta en la cita de preceptos invocados.
- b) Suplir los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito por el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad.
- c) Fundar su declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución Federal, haya sido invocado o no en el escrito inicial.

Como puede advertirse de lo anterior, la Ley Reglamentaria de la materia, señala tres supuestos que deben colmar las sentencias que se emitan en las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, el segundo párrafo del precepto en comento, establece una excepción para las resoluciones que se emitan en esos medios de control, cuya materia de impugnación lo constituya una norma general de carácter electoral, consistente en que la declaratoria de invalidez de leyes de esa naturaleza, deberá estar referida únicamente a la violación de los preceptos de la Constitución Federal expresamente señalados en el escrito inicial.

Del análisis integral del precepto en cuestión, se tiene que las figuras de la suplencia del error en la cita de preceptos y de conceptos de invalidez, constituyen una regla general a seguir por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el dictado de sus resoluciones de acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, el segundo de los lineamientos señalados (suplencia de la queja) y el consistente en que la declaratoria de invalidez puede fundarse en cualquier precepto constitucional, no resultan aplicables a la emisión de sentencias de acciones de inconstitucionalidad cuya materia de impugnación sea una norma general de carácter electoral, por disposición expresa de la ley.

En efecto, atendiendo a la naturaleza de las normas que pueden impugnarse a través de este medio de control abstracto de la Constitución Federal, es que el Legislador Federal introdujo la salvedad contenida en el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a los lineamientos a seguir por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la emisión de sus resoluciones relativas a la impugnación de leyes de contenido electoral, con el propósito de establecer un *"principio de congruencia"*.

Lo anterior, se desprende del procedimiento legislativo que culminó con la reforma al citado ordenamiento legal, publicada en el **Diario Oficial de la Federación**, el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en especial del dictamen realizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que fungió como Cámara de origen, cuyo texto, en lo que al caso interesa señala:

"... REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL--- II. De "la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- En el año de 1995, "la reforma del artículo 105 constitucional hizo "necesaria la reglamentación de este precepto, "motivando la expedición de la Ley Reglamentaria "de las fracciones I y II del artículo 105 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos.--- En este año dicha disposición fue "nuevamente reformada, suprimiendo la excepción "para que la Suprema Corte de Justicia de la "Nación pudiera conocer de acciones de "inconstitucionalidad en materia electoral y "estableciendo, en consecuencia, la posibilidad de "que los partidos políticos con registro ante el "Instituto Federal Electoral, por conducto de sus "dirigencias nacionales, ejerciten acción de "inconstitucionalidad 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, con la precisión de que la "única vía para plantear la no conformidad de las "leyes electorales a la Constitución es la prevista "en este artículo.--- En razón de lo anterior, la "iniciativa del Ejecutivo Federal propone reformar "el primer párrafo del artículo 65 y adicionar un "párrafo segundo al artículo 60; un tercer párrafo al "artículo 62; un segundo párrafo al artículo 64, "recorriéndose con su mismo texto el actual "segundo párrafo para quedar como tercero; un "segundo párrafo al artículo 67; un segundo y un "cuarto párrafos al artículo 68, recorriéndose con "su mismo texto el actual párrafo segundo para "quedar como tercero; un segundo párrafo al "artículo 70 y un segundo párrafo al artículo 71. "Así, por cuanto a las disposiciones generales del "Título Tercero de la ley reglamentaria, denominado "De las acciones de inconstitucionalidad, se "propone: regular, en su artículo 60, la previsión de "que en materia electoral, para el cómputo de los "plazos, todos los días son hábiles; establecer "como parte demandante en los procedimientos "por acciones en contra de leyes electorales, a los "partidos políticos con registro por conducto de "sus dirigencias nacionales o estatales, según "corresponda.--- En este mismo título y para el "caso del Capítulo II intitulado De el procedimiento, "en el artículo 64 se introduce el plazo de tres días "para hacer aclaraciones en los procedimientos por "acciones en contra de leyes electorales y de seis "días para rendir el informe que sostenga la "constitucionalidad de la ley impugnada; para el "artículo 65, se propone la aplicación de las "causales de improcedencia establecidas en el "artículo 19, con excepción de su fracción II, "respecto de leyes electorales, así como las "hipótesis de sobreseimiento a que se refieren las "fracciones II y III del artículo 20; en el artículo 67 "se establece que cuando la acción intentada se "refiera a leyes electorales, una vez que el ministro "instructor haya puesto los autos a la vista de las "partes, el plazo para formular alegatos será de dos "días; para el efecto de mejor proveer, el artículo 68 "establece que el ministro instructor, tratándose de "la acción de inconstitucionalidad en contra de una "ley electoral, podrá solicitar opinión a la sala "superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial "de la Federación y además, que en esta materia, el "proyecto de sentencia deberá ser sometido al "pleno de la Suprema Corte de Justicia de la "Nación, "dentro de los cinco días siguientes a "aquel en que se haya agotado el procedimiento, "debiéndose dictar el fallo por el pleno a más tardar "en un plazo de cinco días contados a partir de que "el ministro instructor haya presentado su "proyecto".---Finalmente, en el artículo 70 se "propone el plazo para la interposición del recurso "de reclamación, así como para su resolución y, en "el artículo 71, se establece el principio de "congruencia que deben tener las sentencias en "materia electoral.

En el debate legislativo llevado a cabo en la Cámara de origen (Diputados), el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis, el Diputado Alejandro González Alcocer, dio lectura a un voto particular formulado por los miembros de la Comisión de Justicia e integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, que en lo que al caso interesa señala:

"...El Presidente.--- Tiene la palabra el diputado "Alejandro González Alcocer, para dar lectura a un "voto particular que presentan los diputados "miembros de la Comisión de Justicia e integrantes "del grupo parlamentario del Partido Acción "Nacional.--- El diputado Alejandro González "Alcocer:--- Con su permiso, señor Presidente; "compañeras y compañeros diputados:--- El voto "particular en los términos de ley, va dirigido al "coordinador del grupo parlamentario de Acción "Nacional, diputado

Ricardo García Cervantes.--- "Los suscritos diputados miembros de la Comisión "de Justicia e integrantes del grupo parlamentario "del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo "dispuesto por el artículo 56 de la Ley Orgánica del "Congreso General de los Estados Unidos "Mexicanos, así como los artículos 88, 94 y "relativos del Reglamento para el Gobierno Interior "del Congreso General, venimos a formular el "siguiente voto particular, respecto a los artículos "2o., 3o., 5o., y transitorios generales del dictamen "con proyecto de decreto por el que se reforman, "adicionan y derogan diversas disposiciones de la "ley reglamentaria de las fracciones I y II del "artículo 105 constitucional; de la Ley Orgánica del "Poder Judicial de la Federación; del Código Penal "para el Distrito Federal en Materia de Fuero "Común y para toda la República en Materia de "Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del "Distrito Federal y la Expedición de la Ley General "del Sistema de Medios de Impugnación en Materia "Electoral.--- **CONSIDERACIONES GENERALES**--- "Estamos en contra del dictamen que hoy se "discute en sus artículos antes mencionados, "porque el mismo carece de técnica legislativa "adecuada. En un solo dictamen se reforman, "adicionan y derogan diversas disposiciones de "distintos ordenamientos legales; se expide "completa una nueva ley y se pretenden derogar en "forma genérica mediante artículos transitorios, "disposiciones de otros cuerpos normativos que "no fueron objeto de una iniciativa y que ni siquiera "se explica la razón o motivo de su derogación. "Esta práctica absurda de las llamadas "misceláneas, van en demérito de la labor "legislativa, evidencian el sometimiento del Poder "Legislativo, o más bien del grupo mayoritario que "lo conforma, al titular del Ejecutivo que así envía "sus iniciativas; dificulta el análisis y discusión de "los dictámenes y crea confusión para quienes "tienen que observarlas.--- Estamos en contra del "dictamen a discusión porque en otra muestra más "de sometimiento al Ejecutivo, los autores del "mismo desechan una serie de iniciativas "presentadas con anterioridad por diputados "pertenecientes a grupos parlamentarios distintos "al mayoritario o de diputados independientes sin "analizarlas y sin dar ninguna razón fundada para "tal desechamiento.--- Quienes elaboraron el "dictamen, sólo afirman dogmáticamente que la "comisión que suscribe, procedió a valorar las "iniciativas en cuestión y en virtud de que la "mencionada en el anterior inciso 9, que la enviada "por el Ejecutivo, desarrolla de manera amplia y "detallada las varias consideraciones de las "restantes iniciativas, procede a analizarla en los "siguientes términos:--- 1.-Por supuesto que nada "dicen de las grandes diferencias que existen entre "las iniciativas presentadas por los diputados y la "enviada por el Presidente ni de las cuestiones que "esta última omite y que sí contemplan aquellas.--- "2. Ley reglamentaria de las fracciones I y II del "artículo 105 constitucional. Estamos en contra del "artículo 2o. del dictamen, además de las "consideraciones generales antes expresadas, "porque no existe ninguna razón jurídica válida "para que en el segundo párrafo del artículo 71 de "esta ley reglamentaria, se exceptúe a las "sentencias que recaigan a las acciones de "inconstitucionalidad en materia electoral, de la "suplencia de la queja, como se da en las demás "materias, al señalar que sólo podrán referirse a la "violación de los preceptos expresamente "señalados en el escrito inicial.--- Sería absurdo "que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación "se percatara de que una ley electoral es violatoria de "preceptos constitucionales, no señalados en el "escrito inicial, no pudiera declararlo así."

En términos similares, la Cámara de Senadores que fungió como revisora en el procedimiento legislativo correspondiente, en su dictamen estimó lo siguiente:

"...Modificaciones para el análisis de la "constitucionalidad en materia electoral--- "Esta disposición fue recientemente reformada, "suprimiendo la excepción para que la Suprema "Corte de Justicia de la Nación pudiera conocer de "acciones de inconstitucionalidad en materia "electoral, y estableciendo, en consecuencia, la "posibilidad de que los partidos políticos con "registro ante el Instituto Federal Electoral, por "conducto de sus dirigencias nacionales, ejerciten "acción de inconstitucionalidad, con la precisión de "que la única vía para plantear la no conformidad "de las leyes electorales a la Constitución es la "prevista en este artículo.--- Se propone regular la "previsión de que en materia electoral, para el "cómputo de los plazos, todos los días son hábiles; "establecer como parte demandante en los "procedimientos por acciones en contra de leyes "electorales, a los partidos políticos con registro "por conducto de sus dirigencias nacionales

o "estatales, según corresponda.-- Se introduce el "plazo de tres días para hacer aclaraciones en los "procedimientos por acciones en contra de leyes "electorales, y de seis días para rendir el informe "que sostenga la constitucionalidad de la ley "impugnada; se propone la aplicación de algunas "causales de improcedencia, así como algunas "hipótesis de sobreseimiento; se establece que "cuando la acción intentada se refiera a leyes "electorales, una vez que el ministro instructor "haya puesto los autos a la vista de las partes, el "plazo para formular alegatos será de dos días; "para el efecto de mejor proveer, se establece que "el ministro instructor, tratándose de la acción de "inconstitucionalidad en contra de una ley "electoral, podrá solicitar opinión a la Sala Superior "del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la "Federación y, además, que en esta materia, el "proyecto de sentencia deberá ser sometido al "pleno de la Suprema Corte de Justicia de la "Nación, "dentro de los cinco días siguientes a "aquel en que se haya agotado el procedimiento, "debiéndose dictar el fallo por el pleno a más tardar "en un plazo de cinco días contados a partir de que "el ministro instructor haya presentado su "proyecto.-- Finalmente, se propone el plazo para "la interposición del recurso de reclamación, así "como para su resolución; y se establece el "principio de congruencia que deben tener las "sentencias en materia electoral.

En la discusión del anterior dictamen, llevado a cabo el diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en la Cámara revisora (Senadores), el Senador Juan de Dios Castro Lozano, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, señaló en lo que al caso interesa:

"...Hay un artículo que en materia de archivo los "expediente electorales irán al Archivo General de "la Nación.-- Léase, control absoluto de la "Secretaría de Gobernación.-- Y otro tema también "en materia de justicia electoral, la Corte "controladora de la Constitución conoce, señoras y "señores legisladores, saben, los sabemos todos, "de la acción de inconstitucionalidad; una acción "de inconstitucionalidad que nosotros aquí como "Cámara de origen aprobamos no solamente la "reforma constitucional, aprobamos también la ley "reglamentaria.-- Y saben que votamos entonces "cuando sobre la acción de inconstitucionalidad; "porque se dio un gran avance en la legislación "fundamental, en la ley fundamental, la "controversia y la acción de inconstitucionalidad "podría conocer la corte de todas las materias, "menos de una: De la materia electoral.-- Y por "consenso PRI-gobierno, PRI-gobierno y oposición, "acordamos quitar esta excepción.-- Por qué la "Corte no podía temas de inconstitucionalidad "electoral; yo estoy de acuerdo que conozca de "recursos que califican pero por qué no ha de "conocer del aspecto constitucional de una ley si "es el órgano supremo controlador de la "Constitución.-- Y lo acordamos así, y no sólo eso, "reglamentamos el 105 constitucional; y "aprobamos un artículo 71 para darle mayor fuerza "al 105 constitucional y mayor fuerza a la Corte. "¡No!, a la Constitución, porque en última instancia "era su protección, era su defensa evitar que se "violara la Constitución por parte del Congreso al "emitir normas de carácter general.-- Y aprobamos "un artículo 71 que para darle mayor fuerza "teníamos, y un artículo 19 y artículo 20 donde "teníamos, señoras y señores legisladores, la "posibilidad de que la Corte subsanara las "deficiencias en la acción de inconstitucionalidad.--" Y saben qué nos manda la Cámara de Diputados. "La Cámara de Diputados, nos modifica el artículo "que establece la posibilidad de subsanar la "deficiencia de la queja. Y nos dice que cuando se "ejercite la acción de inconstitucionalidad, artículo "71, se le agregue un párrafo.-- La actual ley en el "71 dice, que opera la deficiencia de la queja "siempre; acción defectuosa, la Corte hace que se "subsane la deficiencia de la queja.-- ¿Pero qué "nos manda la ley?-- Al dictar sentencia, dice la "actual ley, la Suprema Corte deberá corregir los "errores que advierte en la cita de los preceptos; "suplirá los conceptos de invalidez planteados en "la demanda; la Suprema Corte podrá fundar su "declaratoria de inconstitucionalidad en la "violación de cualquier precepto constitucional "haya o no sido invocado en el escrito inicial, Eso "dice la ley.-- ¿Por qué, señores?-- Porque es la "defensa de la Constitución, elecciones, porque no "es el interés del que ejercita la acción, es la "defensa misma de la Constitución.-- ¿Y que nos "manda en la minuta la Cámara de Diputados?-- Un "párrafo que dice: Las sentencias que dicte la "Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la "no conformidad de leyes electorales las demás sí, "pero las leyes electorales, sólo

podrán referirse a "la violación de los preceptos expresamente "señalados en el escrito oficial.--- Eso es lo que nos "mandan para votar.--- No hay retroceso, nos "decían hace unos minutos. No hay y quiero, "señoras y señores; claro el Código Penal ya nos "hicieron una relación de todas las posibles "conductas delictuosas en materia electoral que "son sancionadas penalmente, todas, menos los "topes de campaña".

Como puede advertirse de la teleología del precepto en cuestión, se pretendió establecer un sistema en el dictado de las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad sobre leyes electorales que guardara congruencia, en tanto que la sentencia sólo puede versar respecto de la violación de preceptos constitucionales expresamente señalados, con la consecuente prohibición de apoyar la declaratoria de invalidez en cualquier precepto de la Constitución Federal no invocado; sin que proceda además, la suplencia de los conceptos de invalidez, por disposición expresa de la ley, como sí acontece en tratándose de cualquier otro tipo de normas, distintas a la materia electoral, cuya inconstitucionalidad se plantee en este medio de control.

Por tanto, la limitante existente en la emisión de las sentencias que pronuncie este Alto Tribunal en tratándose de acciones de inconstitucionalidad en que se reclame la invalidez de leyes electorales, es la consistente en que deberán referirse y fundarse únicamente en cualquiera de los preceptos de la Constitución Federal que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad planteen expresamente que son transgredidos con la norma impugnada, y que en ningún caso podrán suplirse los conceptos de invalidez, para así cumplir con el "principio de congruencia" que el Legislador Federal estableció en el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser la naturaleza de la materia electoral de estricto derecho.

Como consecuencia de lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 64, 65, 102, 287 y 288 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

SEPTIMO.- En atención a la diversidad de preceptos que se impugnan en las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, y a efecto de sistematizar los conceptos de invalidez, es que el presente estudio se llevará a cabo en atención a los temas que regulan los preceptos que se impugnan.

GEOGRAFIA ELECTORAL

El Partido de la Revolución Democrática, solicita la declaración de invalidez de las fracciones II, III y IV del artículo 28, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la que aduce violación al principio de certeza contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal, esgrimiendo al efecto los siguientes conceptos de invalidez:

a) Que la fracción III del artículo 28 impugnado vulnera el principio de certeza, al no establecer las bases que deberán llevar al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, a plantear la necesidad de distritación, dejando el derecho de los ciudadanos a la igualdad de voto, a un acuerdo del Consejo General, sin fijar las bases sobre las cuales deberá plantearse la necesidad de distritar o no.

Que lo anterior es así, en atención a que los criterios para llevar a cabo los estudios y posterior distritación serán, los previstos en la fracción II y IV del artículo impugnado, relativos a que los trabajos de distribución se llevarán a cabo al menos dieciocho meses antes del inicio del proceso electoral, y que la distritación deberá realizarse invariablemente entre dos procesos electorales, sin tomar en cuenta el criterio fundamental para la delimitación geográfica de los distritos, que es la densidad poblacional.

Que las fracciones aludidas del precepto impugnado, establecen un criterio temporal en el que debe llevarse a cabo la distritación, el cual está sujeto al acuerdo del Consejo General, siendo que para fijar el criterio poblacional la única información oficial es el censo de población que realiza el INEGI cada diez años, aun cuando los Estados realicen proyecciones intermedias, de lo que se advierte que la ley impugnada no fija un criterio poblacional que deba seguir el Consejo General para llevar a cabo los trabajos de distritación.

Que por tanto, las fracciones II y IV del precepto impugnado vulneran el derecho a la equidad del voto, al no fijar un criterio demográfico, sino temporal para los trabajos de distritación electoral.

A efecto de analizar los anteriores argumentos, enseguida se reproduce el contenido del artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"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;"

Del precepto en cita, se desprende el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en Materia Electoral garanticen 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.

El principio de certeza implica, entre otros aspectos, que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz. Para ello se requiere, entre otras cosas, dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales, entre las que se encuentran los plazos de cada una de las etapas del proceso.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 60/2001 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en la Novena Epoca, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, de abril de dos mil uno, página setecientos cincuenta y dos, que es del tenor siguiente:

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

Señalado lo anterior, lo procedente es analizar si las fracciones II, III y IV del artículo cuya invalidez se demanda, contravienen o no el citado principio de certeza.

El precepto en cuestión, es del tenor siguiente:

"Artículo 28.- El ámbito territorial de los quince "distritos electorales uninominales del Estado, se "determinará mediante la aprobación de las dos "terceras partes de los integrantes del Consejo "General y se sujetará a los criterios siguientes:

"I.- Los distritos uninominales deberán atender "invariablemente a la densidad de población, las "condiciones geográficas y las circunstancias "socioeconómicas prevalecientes de las distintas "regiones de la entidad."

"II.- Por lo menos dieciocho meses antes del "proceso electoral ordinario de que se trate y "cuando así lo acuerde el Consejo General, éste "ordenará la realización del estudio técnico para la "determinación de los distritos electorales "uninominales en que deberá dividirse el Estado.

"III.- De acordarlo el Consejo General, el Registro "Federal de Electores previo convenio de "colaboración que celebre con el propio Instituto, "será la instancia que formule el estudio técnico "para realizar la división territorial del Estado en "distritos electorales uninominales, para su "aprobación correspondiente.

"IV.- Invariablemente, la delimitación de la "geografía electoral y su modificación deberán "resolverse entre dos procesos electorales "ordinarios.

"V.- En los trabajos de distritación se deberá "observar que su desarrollo permita efectuar "cualquier modificación a la cartografía electoral, "las secciones, el padrón y la lista nominal.

"VI.- Para la numeración de los distritos se "establecerá un punto geográfico inicial y un "sentido para asignarla siguiendo la continuidad "territorial de los mismos. En todo caso, cada "Municipio tendrá cuando menos un distrito "electoral uninominal.

"VII.- Una vez concluidos los trabajos de "distribución, la resolución que en su caso expida el "Consejo General, se mandará a publicar en el "Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"VIII.- Entretanto no se apruebe la modificación de "los distritos electorales uninominales, seguirá "utilizándose la que se encuentre en vigencia."

De este artículo se advierte, en lo que al caso interesa, que la autoridad electoral estatal a fin de establecer los quince distritos electorales uninominales en que se dividirá el ámbito territorial estatal, se sujetará a los siguientes criterios:

a) Por lo menos dieciocho meses antes del inicio del proceso electoral ordinario respectivo y cuando así lo acuerde y ordene el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, se realizará el estudio técnico para la determinación de los distritos electorales uninominales.

b) De acordarlo el Consejo General, el Registro Federal de Electores, previo convenio de colaboración que celebre con el Instituto Electoral, será la instancia encargada de realizar el estudio técnico que se menciona en el inciso que antecede, para su aprobación correspondiente.

c) La delimitación de los distritos electorales deberá realizarse invariablemente entre dos procesos electorales ordinarios.

Ahora, contrariamente a lo planteado la propia ley combatida, establece el momento en el cual el Consejo General del Instituto Electoral debe acordar la realización del estudio técnico para la determinación de los distritos electorales uninominales, es decir, dieciocho meses antes del inicio del proceso electoral, por lo que no existe una transgresión al principio de certeza establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, ya que la norma no deja al arbitrio del Consejo General el momento en que deba llevarse a cabo la distribución respectiva, además, de que la fracción VIII del artículo combatido, señala que en caso de que no se realicen los trabajos de distribución, continuará aplicándose la que se encuentre vigente, con lo que también se salvaguarda el aludido principio de certeza electoral.

Consecuentemente lo procedente es reconocer la validez del artículo 28 fracción II de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

En otro aspecto, con relación a la impugnación que se hace de la fracción III del precepto que se analiza, en cuanto transgrede el principio de certeza, al no establecer las bases que deberán llevar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo a plantear la necesidad de establecer la distribución en la entidad, deviene infundada, porque resultaría intrascendente que la norma se ocupe de expresar los motivos por los cuales se debe llevar a cabo la distribución de los distritos electorales, así como el momento en el cual deberá celebrar el convenio de colaboración con el Registro Federal de Electores, para la realización del estudio técnico de la división territorial del Estado.

En efecto, la autoridad electoral local, con base en el sistema de distribución que se contiene en el precepto a estudio, deberá llevar a cabo los trabajos necesarios con la anticipación señalada, debiendo tomar en cuenta que los deberá realizar invariablemente entre dos procesos electorales ordinarios, tal y como lo señala la fracción IV, del artículo 28 impugnado, de ahí que también resulte infundado el argumento de invalidez realizado en contra de esta última fracción.

Por otra parte, se aduce en esencia, por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática que la fracción VI del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es contraria al artículo 116, fracciones II y IV de la Constitución Federal, al establecer que cada Municipio de la entidad, tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal, lo cual otorga mayor ponderación al criterio geográfico que al poblacional.

En el caso, el artículo 28, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, señala:

"Artículo 28.- El ámbito territorial de los quince "distritos electorales uninominales del Estado, se "determinará mediante la aprobación de las dos "terceras partes de los integrantes del Consejo "General y se sujetará a los criterios siguientes:

"... VI.- Para la numeración de los distritos se "establecerá un punto geográfico inicial y un "sentido para asignarla siguiendo la continuidad "territorial de los mismos. En todo caso, cada "Municipio tendrá cuando menos un distrito "electoral uninominal."

Del numeral anterior, se advierte que el legislador local previó en primer término, que para la numeración de los distritos electorales se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla, esto es, introdujo un sistema de numeración para la identificación de los distritos electorales, lo cual no es transgresor de precepto constitucional federal alguno.

Sin embargo, al establecer que en todo caso cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal, se aparta del criterio poblacional establecido en el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, ya que el precepto impugnado atendió a aspectos políticos y de territorialidad, lo cual conlleva que no exista certidumbre en los aspectos que regula dicho precepto.

En efecto, el citado precepto constitucional señala:

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

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

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

Con relación al precepto transcrito, es de señalarse que este Alto Tribunal, ha establecido que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales en las entidades federativas debe atenderse únicamente al criterio poblacional, al estar prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal dicha reglamentación.

La anterior interpretación, se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002, consultable en la página quinientas noventa y uno del Tomo XV, Febrero de dos mil dos, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"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. "EI 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 los distritos "electorales uninominales establece únicamente el "criterio poblacional."

En estas condiciones, resulta imperativo para las legislaturas locales establecer en su normatividad electoral únicamente el criterio poblacional para la división de los distritos electorales.

En efecto el precepto impugnado contraviene el criterio poblacional previsto en la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, al no establecer que para la demarcación de los distritos electorales que se debe atender a una cuestión poblacional, ya que al señalarse que en la numeración de los distritos se procurará que cada Municipio de la entidad cuente por lo menos con uno de ellos, se fincó exclusivamente en un criterio de territorialidad; situación que impedirá a la autoridad electoral y en general a los participantes en el proceso electoral, contar con la certidumbre necesaria para llevar a cabo los trabajos de distritación electoral; por tanto, lo procedente, es declarar la invalidez de la fracción VI del artículo 28 de la Ley electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que prevé: **"En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal."**

En relación al argumento relativo a que el artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no fija un procedimiento o fórmula completa a seguir en el que deban ser tomados los criterios poblacional, geográfico y económico, que permita ajustar el tamaño, la continuidad y la distribución de los distritos electorales, dicho argumento resulta infundado, ya que el precepto impugnado sí establece el procedimiento a seguir por la autoridad electoral local para la distribución de los distritos electorales uninominales en la entidad, en el cual en atención a la invalidez decretada en este considerando, únicamente, se deberá tomar en cuenta para ello, el criterio poblacional, así como los lineamientos que han quedado señalados al efecto.

En consecuencia, vistas las conclusiones a las que se ha arribado en este considerando, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 28 de la ley electoral del Estado de Quintana Roo, fracción VI, en la porción normativa que señala: **"En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal."**

Asimismo, es de reconocerse la validez de las fracciones II, III y IV del citado artículo 28 impugnado.

OCTAVO.- A continuación, se analizarán diversos preceptos de la ley impugnada, cuyo contenido se relaciona con la **ASIGNACION DE REGIDURIAS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.**

Aducen los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática que los artículos 40, fracción IV y 243, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo son contrarios a los artículos 14, 16, 35, fracciones I y II, 41, 115 fracción VIII, primer párrafo y 116, fracción IV de la Constitución Federal, al establecer que para que los partidos políticos y coaliciones tengan derecho a participar en la asignación de regidurías municipales de representación proporcional, es necesario que hayan postulado planillas completas de candidatos en por lo menos seis Municipios de la entidad.

Asimismo, el Partido de la Revolución Democrática considera que el diverso 245, penúltimo y último párrafos del propio ordenamiento legal impugnado, también contraviene los citados preceptos constitucionales, al no establecer un sistema de representación proporcional para los Ayuntamientos de la entidad.

Que igualmente, se contravienen los preceptos constitucionales señalados, al establecer que los partidos políticos o coaliciones mayoritarios tendrán preferencia en la asignación de las regidurías por repartir mediante el sistema de representación proporcional, lo que puede dar lugar a que se rompa con ese sistema, ya que si un partido o coalición sin obtener mayoría, pero sí el mínimo de votación requerida, puede tener derecho a que se le asigne la totalidad de Regidores por dicho principio.

Que por lo anterior, no se garantiza un sistema de representación proporcional, puesto que los párrafos impugnados permiten que las mayorías electorales obtengan las regidurías suficientes para llenar los vacíos a repartir.

Que al preverse en la fracción III del propio precepto impugnado que las regidurías que queden por repartir, serán asignadas por resto mayor, se contrapone con los párrafos impugnados, los cuales deberán quedar sin efecto, con el objeto de generar mayor certeza respecto a la asignación de Regidores, ya que rompen con el principio de representación proporcional previsto en la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal.

A efecto de analizar los argumentos anteriores, se hace necesario establecer las bases que rigen el principio de representación proporcional, para lo cual conviene precisar que el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal establece:

"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:

"...II.- El número de representantes en las "legislaturas de los Estados será proporcional al de "habitantes en 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 aquéllos cuya población "exceda de este número y llegue a 800 mil "habitantes, y de 11 en los Estados cuya población "sea superior a esta última cifra... (Párrafo tercero) "Las legislaturas de los Estados se integrará con "diputados elegidos según los principios de "mayoría relativa y de representación proporcional, "en los términos que señalan sus leyes;..."

De este precepto se desprenden como principios fundamentales en las elecciones estatales para conformar las legislaturas locales, el de mayoría relativa y el de representación proporcional como sistemas electorales, en los términos de las propias disposiciones.

Este Alto Tribunal, ha considerado que el sistema de representación proporcional para la integración de los órganos legislativos, tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso a los órganos legislativos, para reflejar de mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

Igualmente, se ha señalado que en el establecimiento del principio de representación proporcional en el ámbito estatal, no existe obligación por parte de las Legislaturas locales de seguir reglas específicas para efectos de su reglamentación, ya que conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema el principio de representación proporcional sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, a ese respecto, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, siempre y cuando no contravenga las bases generales salvaguardadas por la Constitución Federal que garantizan la efectividad del sistema electoral.

Por otra parte, este Alto Tribunal ha señalado también, que el artículo 54 de la Constitución Federal, contiene bases fundamentales que se estiman indispensables en la observancia del principio de representación proporcional, por lo cual ha estimado que dichas bases deben operar también para el ámbito estatal.

El artículo 54 de la Constitución Federal dispone:

"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, independientemente 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 plurinominal. En la asignación se "seguirá el orden que tuviesen los candidatos en "las listas correspondientes.

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

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

"VI.- En los términos de lo establecido en las "fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones "de representación proporcional que resten "después de asignar las que correspondan al "partido político que se halle en los supuestos de "las fracciones IV y 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".

Las bases generales que tienen que observar las legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de representación proporcional tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, se han establecido en las tesis de jurisprudencia P./J. 68/98, visible a fojas ciento ochenta y nueve del Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"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.- SEPTIMA.- Establecimiento "de las reglas para la asignación de diputados "conforme a los resultados de la votación".

Ahora bien, de acuerdo a lo hasta aquí asentado, puede decirse válidamente que este Alto Tribunal ha interpretado las directrices a seguir por las legislaturas locales en el establecimiento del principio de representación proporcional en los ordenamientos electorales que expida, sin embargo dichos lineamientos han operado exclusivamente para la conformación de los Congresos estatales.

El artículo 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, señala:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su "régimen interior, la forma de gobierno "republicano, representativo, popular, teniendo "como base de su división territorial y de su "organización política y administrativa el Municipio "Libre, conforme a las bases siguientes:

"I.- Cada Municipio será gobernado por un "Ayuntamiento de elección popular directa, "integrado por un Presidente Municipal y el número "de regidores y síndicos que la ley determine. La "competencia que esta Constitución otorga al "gobierno municipal se ejercerá por el "Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá "autoridad intermedia alguna entre éste y el "gobierno del Estado.

"...VIII.- Las leyes de los estados introducirán el "principio de la representación proporcional en la "elección de los ayuntamientos de todos los "municipios."

De este precepto fundamental se tiene que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un Presidente y el número de Síndicos y Regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento; y asimismo, se advierte que se establece un imperativo para las autoridades legislativas locales, consistente en que al expedir sus leyes electorales deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad.

Como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él, de ahí que corresponda a sus habitantes elegir de manera directa a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal.

Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad el que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad, que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales.

En efecto, el principio de representación proporcional establecido para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada partido tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobre-representación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de gobierno estatal.

En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal, debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros municipios.

En el caso, a efecto de analizar lo relativo a la impugnación de los artículos 40, fracción IV y 243, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo, se reproducen a continuación:

"Artículo 40.- Para la elección de miembros de los "Ayuntamientos de los municipios del Estado, se "estará a las siguientes reglas:

"I. En los municipios de Othón P. Blanco y Benito "Juárez, se integrarán con un Presidente, un "Síndico, nueve Regidores electos según el "principio de mayoría relativa y seis Regidores "designados según el principio de representación "proporcional;

"II. En los municipios de Felipe Carrillo Puerto, "José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, "Solidaridad e Isla Mujeres, se integrarán con un "Presidente, un Síndico, seis Regidores electos "según el principio de mayoría relativa y tres "Regidores designados según el principio de "representación proporcional;

"III. Cada partido político o coalición deberá "postular una planilla con fórmulas de propietarios "y suplentes con la totalidad de candidatos para los "cargos a elegir. El candidato a presidente "municipal ocupará el primer lugar en la lista de la "planilla, el candidato a síndico ocupará el segundo "y los restantes candidatos a regidor ocuparán los "siguientes lugares en la lista, hasta completar el "número que corresponda de acuerdo a lo "establecido en las fracciones I y II de este artículo;

"IV. Para tener derecho a participar en la "asignación de regidores según el principio de "representación proporcional, los partidos políticos "deberán postular planillas completas de "candidatos en, por lo menos, seis municipios del "Estado, y

"V. Para los efectos de la fracción anterior se "requiere adicionalmente, que los partidos políticos "obtengan, al menos el cuatro por ciento de la "votación válida emitida en el municipio de que se "trate."

"Artículo 243.- La asignación de las regidurías de "representación proporcional se hará a favor de los "candidatos registrados en las planillas respectivas "de los partidos políticos y coaliciones que no "ganaron la elección y que cumplan los siguientes "requisitos:

"I. Haber registrado planillas en por lo menos seis "municipios del Estado; y

"II. Haber obtenido en su favor, en el municipio "correspondiente, al menos el cuatro por ciento de "la votación válida emitida."

De los numerales 40, fracción IV y 243, fracción I, se advierte el establecimiento del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos en el Estado de Quintana Roo, previéndose al efecto que se condiciona la eventual asignación de regidurías por dicho principio a que los partidos o coaliciones participen con candidatos a regidores en por lo menos seis Municipios de la entidad.

Ahora bien, el argumento que realizan los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática respecto de la impugnación de los artículos señalados, resulta infundado, en atención a que al condicionarse la asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas completas de candidatos en por lo menos seis Municipios de la entidad, es un requisito que constituye un elemento esencial del sistema electoral de representación proporcional para el ámbito municipal.

En efecto, como puede observarse de las bases generales que sustentan el principio de representación proporcional, contenidas en la tesis de jurisprudencia P./J. 68/98 ya transcrita, trasladadas al ámbito de las elecciones municipales, se tiene que el registro de candidatos a integrar los Ayuntamientos municipales, está condicionado a que los partidos políticos que participen en ese tipo de elección, registren candidatos en el número de Municipios que la ley señale.

Además, es de señalarse que la exigencia de registrar candidatos en por lo menos seis Municipios, para tener derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, no impide que se cumpla el objetivo fundamental de introducir tal principio en la integración de los Ayuntamientos de los Municipios en cada entidad federativa, objetivo que consistió en ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público municipal.

Consecuentemente, el condicionamiento establecido en los preceptos cuya invalidez se demanda, no puede considerarse transgresor de norma constitucional alguna, al constituir una de las bases generales del sistema de representación proporcional para la integración del órgano de gobierno municipal, de ahí que se reconozca la validez de los artículos 40, fracción IV y 243, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo.

En cuanto a los argumentos del Partido de la Revolución Democrática, consistentes en que el numeral 245, penúltimo y último párrafos de la Ley Electoral de Quintana Roo:

a) Al no establecer que los partidos políticos o coaliciones mayoritarios tendrán preferencia en la asignación de las regidurías por repartir mediante el sistema de representación proporcional, lo que puede dar lugar a que se rompa con ese sistema.

b) Que si un partido o coalición no obtiene mayoría, pero si el mínimo de votación requerida, puede tener derecho a que se le asigne la totalidad de Regidores por dicho principio, no garantiza un sistema de representación proporcional.

c) Que por lo anterior, los párrafos impugnados permiten que las mayorías electorales obtengan las regidurías suficientes para llenar los vacíos a repartir, lo que transgrede la Constitución Federal, en sus artículos 115, fracción VIII y 116, fracción IV, inciso b), en cuanto al principio de certeza.

A fin de atender los anteriores argumentos, debe tenerse en cuenta el contenido del artículo 245, penúltimo y último párrafos, de la ley impugnada, y los diversos 243, 244, 246 y 247 (no impugnados), en cuanto regulan el procedimiento en la asignación de regidurías de representación proporcional, preceptos que señalan:

"Artículo 243.- La asignación de las regidurías de "representación proporcional se hará a favor de los "candidatos registrados en las planillas respectivas "de los partidos políticos y coaliciones que no "ganaron la elección y que cumplan los siguientes "requisitos:

"I. Haber registrado planillas en por lo menos seis "municipios del Estado; y

"II. Haber obtenido en su favor, en el municipio "correspondiente, al menos el cuatro por ciento de "la votación válida emitida."

"Artículo 244.- La fórmula para la asignación de "regidores de representación proporcional que "correspondan al Ayuntamiento de cada Municipio, "constará de los siguientes elementos:

"I. Porcentaje mínimo;

"II. Cociente Electoral;

"III. Resto Mayor.

"Por porcentaje mínimo se entenderá el cuatro por "ciento del total de la votación válida emitida en el "Municipio.

"Se entenderá por votación emitida el total de los "votos depositados en las urnas.

"La votación municipal emitida será la que se obtenga de sumar los votos de los partidos políticos o coaliciones que habiendo alcanzado el porcentaje indicado en la fracción III del artículo 135 de la Constitución Particular, tienen derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional.

"Cociente electoral será el resultado de dividir la votación municipal emitida entre las regidurías por repartir.

"Resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político o coalición de los que por haber alcanzado el porcentaje mínimo tienen derecho para entrar a la asignación de regidores de representación proporcional.

"El resto mayor se utilizará para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional cuando realizadas las asignaciones por cociente electoral aún quedaran regidurías por asignar."

"Artículo 245.- Para la aplicación de la fórmula electoral a que se refiere el Artículo anterior, se utilizará el procedimiento siguiente:

"I. Se asignará un regidor a cada partido político o coalición que haya obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación válida emitida en el municipio que se trate;

"II. Después de haber realizado el procedimiento previsto en la fracción anterior, se asignará a cada partido político o coalición tantas regidurías como número de veces contenga su votación el cociente electoral; y

"III. Si quedaren regidurías por repartir, se asignarán por resto mayor.

"Si en la asignación de las regidurías por repartir éstas resultaran insuficientes, se dará preferencia a los partidos políticos o coalición que haya obtenido el mayor número de votos.

"Si sólo un partido o coalición, sin obtener la mayoría relativa, obtiene el mínimo de votación requerida para tener derecho a la asignación de representación proporcional, le será asignada la totalidad de regidores por este principio."

"Artículo 246.- Las regidurías obtenidas por cada uno de los Partidos Políticos, se asignarán en favor de los candidatos de cada Partido Político, siguiendo el orden que tuviesen los candidatos en las listas registradas, iniciando por el que encabeza la planilla para la elección de miembros de los Ayuntamientos. Si faltare algún regidor propietario con su respectivo suplente, serán llamados los que sigan en el orden de prelación de la planilla registrada."

"Artículo 247.- Para efecto de las asignaciones de las Regidurías de Representación Proporcional, las planillas registradas por las coaliciones serán consideradas como un solo partido."

De estos preceptos se advierte que la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, se hará a favor de los candidatos registrados en las planillas respectivas de los partidos políticos y coaliciones que no ganaron la elección correspondiente, y que se llevará a cabo a través de una fórmula electoral en la que sucesivamente se aplicarán los elementos de porcentaje mínimo, cociente electoral y resto mayor, circunstancia que resulta acorde a las finalidades del citado principio, toda vez que la fórmula que se aplica, tiende a garantizar el grado de representatividad que las fuerzas políticas reflejaron en la elección municipal.

Conforme a lo anterior, el hecho de que se prevea que en caso de que las regidurías por repartir resulten insuficientes, se privilegiará para acceder a ellas a los partidos políticos o coalición que hubieren obtenido una votación mayoritaria, no rompe con el esquema del principio de representación proporcional, previsto en el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Federal, ya que en este caso, y en la aplicación de la fórmula electoral correspondiente, se garantiza a los partidos políticos que no ganaron la elección, pero que obtuvieron una votación superior a la mínima requerida, accedan a dichas Regidurías de representación proporcional, con lo que se reflejará su representatividad ante el órgano de gobierno municipal.

Por otra parte, el hecho de que en el último párrafo del precepto impugnado se prevea que si un solo partido o coalición obtiene el mínimo de votación exigida para tener derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional, sin obtener la mayoría relativa, le será asignada la totalidad de regidores por ese

principio, tampoco rompe con ese postulado, ya que garantiza al partido que obtuvo el mínimo de votación para acceder a dichas regidurías, la asignación total de éstas, obteniendo con ello un grado de representación ante el órgano de gobierno municipal, al haber sido en este caso, el único partido que obtuvo el mínimo de votación requerida para acceder a las citadas Regidurías y no tener derecho el partido que ganó la elección a esa asignación, de conformidad con lo señalado por el artículo 243 de la ley impugnada.

En consecuencia de lo expuesto, al no resultar el artículo 245, penúltimo y último párrafos de la Ley Electoral de Quintana Roo, contrarios al principio de representación proporcional previsto en el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Federal, es que procede reconocer su validez.

NOVENO.- En seguida, se procede a analizar diversos preceptos de la ley controvertida, relacionados con los **REQUISITOS PARA CANDIDATOS A PUESTOS DE ELECCION POPULAR.**

El Partido de la Revolución Democrática solicita la declaración de invalidez del artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo y, como consecuencia de ello, la invalidez de los diversos 34, 37 y 41 de ese ordenamiento legal, en atención a que son violatorios del artículo 41 de la Constitución Federal, al establecerse en el primero de los preceptos que los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular, deberán satisfacer además de los requisitos previstos en la Constitución local, el de haber sido electos o designados candidatos, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político o coalición que lo postule, ya que con ello se establece como requisito de elegibilidad una cuestión que en realidad resulta ser un requisito de registro a cargo de los partidos políticos, esto es, se incluye un requisito que no forma parte de las exigencias necesarias para ser registrado como candidato a un cargo de elección popular.

Que en consecuencia, el artículo que se combate, trata de imponer una carga procesal al candidato a registrar, siendo que la obligación de registro corresponde a los partidos políticos.

Que en el caso no se pretende impugnar el registro de candidatos porque se requiera la utilización de procedimientos democráticos, sino en atención a que ello se señala como un requisito a cargo de los ciudadanos que aspiren a ocupar cargos de elección popular.

A efecto de atender el argumento de invalidez hecho valer, se debe tener en cuenta lo previsto por el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, que es del tenor siguiente:

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

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

"I.- Los partidos políticos son entidades de interés "público; la ley determinará las formas específicas "de su intervención en el proceso electoral. Los "partidos políticos nacionales tendrán derecho a "participar en las elecciones estatales y "municipales.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la "participación del pueblo en la vida democrática, "contribuir a la integración de la representación "nacional y como organizaciones de ciudadanos, "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del "poder público, de acuerdo con los programas, "principios e ideas que postulan y mediante el "sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo "los ciudadanos podrán afiliarse libre e "individualmente a los partidos políticos."

De este precepto se tiene, en lo que al caso interesa, que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin, entre otros, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; asimismo, que los citados institutos políticos podrán participar tanto en elecciones estatales y municipales, en cuyo caso su intervención se ajustará a los lineamientos locales sobre la materia.

En esta tesitura, puede decirse válidamente que los ciudadanos mexicanos para contender por un cargo de elección popular sólo podrán hacerlo a través de los partidos políticos.

Ahora bien, los preceptos cuya invalidez se demanda, son del tenor siguiente:

"Artículo 32.- Los ciudadanos que aspiren a ocupar "un cargo de elección popular, deberán satisfacer, "además de los requisitos señalados por la "Constitución Particular, los siguientes:

"I.- Estar inscritos en el padrón electoral "correspondiente y contar con la credencial para "votar respectiva;

"II.- Ser electo o designado candidato, de "conformidad con los procedimientos "democráticos internos del partido político o "coalición que lo postule."

"Artículo 34.- Los ciudadanos que no se "encuentren en los supuestos contenidos en el "artículo 89 de la Constitución Particular, y que "reúnan los requisitos que establecen los artículos "80 de la misma y 32 de la presente Ley, son "elegibles para el cargo de Gobernador del Estado "de Quintana Roo."

"Artículo 37.- Los ciudadanos que no se "encuentren en cualquiera de los supuestos "previstos en el artículo 56 de la Constitución "Particular y reúnan los requisitos establecidos en "los artículos 55 de la misma y 32 de la presente "Ley, son elegibles para los cargos de diputados "propietarios y suplentes, a la Legislatura del "Estado."

"Artículo 41.- Los ciudadanos que no se "encuentren en los supuestos del artículo 139 de la "Constitución Particular y reúnan los requisitos "establecidos en los artículos 136 de la misma y 32 "de la presente Ley, son elegibles para ser "miembros propietarios y suplentes de los "Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo."

El precepto reproducido en primer término señala, en lo que al caso interesa, que los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular en la entidad deberán satisfacer los requisitos que señala la Constitución local y además, ser electo o designado candidato por un partido político o coalición, de conformidad con sus procedimientos democráticos internos; asimismo, los restantes preceptos, aluden a los requisitos de elegibilidad que deben reunir los ciudadanos que aspiren a ser Gobernador, Diputado y miembro de un Ayuntamiento.

Por su parte, los artículos 55, 56, 80, 89, 136 y 139 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, a los cuales remiten los preceptos transcritos, son del tenor siguiente:

"ARTICULO 55.- Para ser Diputado de la "Legislatura, se requiere:

"I.- Ser ciudadano quintanarroense, en ejercicio de "sus derechos políticos, con 6 años de residencia "en el Estado, y

"II.- Tener 18 años cumplidos el día de la elección."

"ARTICULO 56.- No podrá ser diputado:

"I.- El Gobernador en ejercicio, aun cuando se "separe definitivamente de su puesto, cualesquiera "sea su calidad, el origen y la forma de "designación.

"II.- Los Secretarios de Despacho dependientes del "Ejecutivo, el Procurador General de Justicia, el "Titular del Organo Superior de Fiscalización del "Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de "Justicia, los Jueces y cualquier otro servidor "público que desempeñe cargo público estatal, a "menos que se separe definitivamente de su cargo "noventa días antes de la fecha de la elección.

"III.- Los presidentes municipales o quienes ocupen "cualquier cargo municipal, a menos que se separe "(sic) del mismo 90 días antes de la elección.

"IV.- Los servidores públicos federales que realicen "sus funciones en el Estado, a menos que se "separen de ellas 90 días antes de la fecha de la "elección.

"V.- Los militares en servicio activo y los "ciudadanos que tengan mando en los cuerpos de "seguridad pública en el distrito electoral "respectivo, si no se separan de sus cargos a más "tardar 90 días anteriores a la elección, y

"VI.- Los que sean o hayan sido ministros de "cualquier culto religioso a menos que se hayan "separado de su ministerio cinco años antes de la "fecha de la elección.

"VII.- Los Magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales, los Secretarios y Funcionarios del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como sus similares de los Organos Electorales Federales, a menos que se separen de su cargo tres años antes de la fecha de la elección."

"ARTICULO 80.- Para ser Gobernador del Estado se requiere:

"I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de la entidad, o con residencia efectiva no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.

"II.- Tener 25 años cumplidos al día de la elección, y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos.

"III.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.

"IV.- No ser militar en servicio activo o ciudadano con mando en los cuerpos de seguridad pública, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección.

"V.- No ser Secretario de Estado o Jefe de Departamento, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Procurador General de Justicia de la Nación, en funciones, dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la elección.

"VI.- No ser Secretario o Subsecretario del despacho, Director de Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal, Oficial Mayor, Procurador General de Justicia del Estado, el Titular del Organismo Superior de Fiscalización del Estado o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, a menos que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

"VII.- No estar comprendido en alguna de las prohibiciones establecidas por el artículo 89 de esta Constitución.

"VIII.- No ser Consejero Presidente, Consejero Electoral, Secretario General o Funcionario del Instituto Electoral de Quintana Roo o Magistrado Electoral, a menos que se separe de su cargo tres años antes de la fecha de la elección."

"ARTICULO 89.- El Gobernador del Estado, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

"Nunca podrá ser electo para el período inmediato:

"I.- El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación, y

"II.- El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo, cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período."

"ARTICULO 136.- Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

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

"II. Ser de reconocida probidad y solvencia moral.

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

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

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

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

"ARTICULO 139.- Los Presidentes Municipales, "Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que "hayan estado en ejercicio, no podrán ser electos "para el período inmediato como propietarios o "suplentes, pero éstos sí podrán serlo como "propietarios a menos que hayan ejercido el "cargo."

Como puede observarse, los anteriores preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo prevén los requisitos que deben reunir los ciudadanos que deseen acceder a los cargos de Diputado, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos; así como las prohibiciones y condicionantes para ello.

En este plano, si bien la normatividad constitucional local no señala como requisito para los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular en la entidad, el que sean electos o designados candidatos por un partido político o coalición, el hecho de que la fracción II del artículo 32 de la Ley Electoral de Quintana Roo impugnado, así lo señale, lejos de ser contrario a lo previsto en la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, se apega a él, toda vez que como ya se dijo, sólo a través de los partidos políticos es que los ciudadanos tendrán derecho a contender por un cargo de elección popular, conforme a los procedimientos que para tal efecto tengan diseñados en la normatividad interna que los rija y, así acceder al ejercicio del poder público, de ahí que al ser la propia norma fundamental la que señale ese requisito, el precepto impugnado no resulta contrario a ella.

Por tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 32, fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo y, en consecuencia, la de los diversos 34, 37 y 41 del propio ordenamiento legal, toda vez que su pretendida inconstitucionalidad, se hacía depender de la que en su caso se declarara del numeral citado en primer término.

DECIMO.- A continuación, se analizarán diversos aspectos, relacionados con los **PLAZOS PARA LA PROMOCION DE INSTANCIAS IMPUGNATIVAS.**

El Partido de la Revolución Democrática, solicita se declare la invalidez de los artículos 42, 153 y 154 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Al efecto, el partido político promovente aduce que deben declararse inválidos los preceptos legales aludidos, por considerar que con ellos se transgrede lo dispuesto por el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, ya que establecen actos de los órganos electorales que no se sujetan en su ruta impugnativa, al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral.

Atento a lo anterior, a fin de establecer si los preceptos que se combaten contravienen o no el citado dispositivo constitucional, se hace necesario reproducirlo:

"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:...

"e) Se fijen 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;..."

Del artículo reproducido, se desprende, en lo que interesa, que los Poderes de los Estados se organizarán conforme a su Constitución, y que tanto esta última como sus leyes, tratándose de la materia electoral, garantizarán que se fijen plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Cabe precisar que ni de la norma constitucional, ni de la exposición de motivos de la reforma de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que concluyó con la adición de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, se desprende que se establezca cómo deben regularse los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas, sino exclusivamente que éstos deben ser convenientes, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

No obstante lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el dieciocho de febrero de dos mil tres la acción de inconstitucionalidad 26/2002, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, estimó que si se tienen en consideración las fechas de inicio de la etapa de preparación de la elección, la de la celebración de la jornada electoral, así como las fechas en que tienen lugar algunos de los actos y resoluciones de mayor trascendencia, que puedan ser materia de impugnación, así como la cadena impugnativa que proceda en su respecto, los plazos convenientes a que alude el referido numeral constitucional, que tomen en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, deben entenderse como aquéllos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la naturaleza propia de los procesos electorales, es decir, deben permitir que el órgano jurisdiccional local pueda resolver con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que, en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional federal.

Ahora bien, los preceptos 42, 153 y 154 cuya invalidez se demanda y 155 (que no es materia de impugnación, pero que guarda relación con el tema a estudio), todos de la Ley Electoral de Quintana Roo, son del tenor siguiente:

"Artículo 42.- La elección ordinaria de Gobernador "se celebrará cada seis años, el primer domingo de "febrero del año que corresponda.

"Las elecciones ordinarias de Diputados y de "miembros de los Ayuntamientos se efectuarán "cada tres años, el primer domingo de febrero del "año que corresponda."

"Artículo 153.- El procedimiento para determinar la "ubicación de las casillas será el siguiente:

"I.- Durante la primera quincena de diciembre del "año anterior al que deban realizarse las elecciones "ordinarias, los presidentes de los consejos "distritales, presentarán al Consejo Distrital una "lista proponiendo los lugares en que habrán de "ubicarse las casillas, tomando en consideración la "propuesta del número y tipo de casillas que "realice el Consejo General en términos del artículo "151 de esta Ley; y

"II.- Una vez hecha la propuesta, los consejos "distritales iniciarán de inmediato la revisión de los "lugares propuestos para la ubicación de las "casillas con el propósito de verificar que cumplan "con los requisitos legales.

"Los consejos distritales en sesión que celebren a "mas tardar en la primera semana de enero del año "de la jornada electoral, aprobarán la relación que "contenga los lugares de ubicación de casillas."

"Artículo 154.- Los consejos distritales, a más "tardar quince días antes del día de la elección, "publicarán en cada Municipio y Distrito, "numeradas progresivamente, el número de "casillas electorales que se instalarán, así como su "ubicación y el nombre de sus funcionarios.

"La publicación se hará fijando las listas de "ubicación de las casillas y los nombres de los "integrantes de sus mesas directivas en las "oficinas del Consejo respectivo y en los edificios y "lugares públicos más concurridos del Municipio o "del Distrito.

"El Secretario del Consejo respectivo entregará una "copia de las listas a cada uno de los "representantes de los partidos políticos, "haciéndolo constar en el acta correspondiente.

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

"Artículo 155.- Los consejos distritales resolverán "acerca de las objeciones a que hace referencia el "artículo anterior, dentro de los cinco días "posteriores a la presentación de las mismas y, de "ser procedente, dispondrán los cambios "correspondientes.

"Cinco días antes del día de la Jornada Electoral, "los consejos distritales harán la segunda "publicación de las listas señaladas en el artículo "anterior, incluyendo las modificaciones que "hubieren procedido."

De estos preceptos se tiene que las elecciones ordinarias de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, se llevarán a cabo, respectivamente, cada seis y tres años, el primer domingo de febrero de la anualidad que corresponda; que durante la primera quincena de diciembre del año anterior a la elección, los presidentes de los Consejos Distritales presentarán a su respectivo Consejo una lista en la que propondrán los lugares en que se ubicarán las casillas electorales; que una vez hecha la propuesta, los citados Consejos iniciarán de inmediato la revisión de los lugares propuestos con el propósito de verificar que cumplan con los requisitos legales; que una vez hecha la revisión, los Consejos, a más tardar en la primera semana de enero del año de la elección, aprobarán en sesión la relación de los lugares en que deberán ubicarse las casillas; que los Consejos Distritales, a más tardar quince días antes del de la elección, publicarán en cada Municipio y Distrito la ubicación de las casillas electorales; que los partidos políticos dentro de los cinco días siguientes a la publicación referida, podrán objetar por escrito el lugar designado para la ubicación de las casillas ante el Consejo distrital que corresponda, el cual resolverá las citadas objeciones dentro de los cinco días posteriores a su presentación.

A efecto de contar con una mayor claridad y entendimiento del asunto, a continuación se esquematizan los actos que en ellos se contienen, siendo pertinente destacar que para tal efecto se toman como parámetro los plazos máximos en que cada acto debe realizarse.

ACTO	PLAZO EN QUE DEBE REALIZARSE	FECHA LIMITE EN QUE PUEDE EFECTUARSE
Celebración de la jornada electoral.	Primer domingo de febrero.	7 (siete) de febrero
Propuesta de los lugares en que habrán de ubicarse las casillas electorales.	Durante la primera quincena de diciembre del año anterior a la elección.	15 (quince) de diciembre.
Aprobación de los lugares en que habrán de ubicarse las casillas.	A más tardar la primer semana de enero del año en que deba celebrarse la elección.	Entre el 7 (siete) y el 10 (diez) de enero.
Publicación de la lista que contiene los lugares en que habrán de ubicarse las casillas.	A más tardar quince días antes de la celebración de la elección	23 (veintitrés) de enero.
Objeciones por parte de los partidos políticos a la lista.	Dentro de los cinco días siguientes a su publicación	28 (veintiocho) de enero.
Resolución por parte de los Consejos Distritales a las objeciones realizadas.	Dentro de los cinco días siguientes a su presentación	2 (dos) febrero.

Ahora bien, el promovente aduce que los partidos políticos dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la lista que contenga la ubicación de las casillas, podrán presentar por escrito sus objeciones debidamente fundadas y motivadas ante el Consejo Distrital correspondiente, de ahí que considere que podrán presentarse entre los días ocho y trece de enero, y que suponiendo que el órgano distrital resolviera lo conducente en la última fecha, el recurso de revocación previsto en el citado ordenamiento, que tarda en tramitarse doce días, se resolvería el veinticinco de enero y que en caso de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo resolviera en contra la revocación, se tendrían que sumar los trece días que tarda en tramitarse el juicio de inconformidad, resultando evidente que dicha instancia se resolvería en forma posterior a la celebración de la elección.

A efecto de analizar los argumentos hechos valer, debe atenderse en primer término al artículo 67 de la Ley Estatal de Medios de impugnación en Materia Electoral en el Estado de Quintana Roo (precepto que no es materia de impugnación), que prevé, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

“Artículo 67.- El (sic) recurso de revocación "conocerá y resolverá el Consejo General, y el "Pleno, en su caso.

"Procederá en todo tiempo para impugnar los actos "o resoluciones de los Consejos Distritales...

De este numeral se tiene que del recurso de revocación conoce el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo y el Pleno de éste, y procede en todo tiempo, o sea, en cualquier etapa del proceso electoral, para impugnar los actos o resoluciones de los Consejos Distritales del Instituto Estatal Electoral

Por otra parte, los artículos 25, 33, 35, 61, 71, 72 y 73 de la citada Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevén lo relativo a los plazos para la substanciación del recurso de revocación invocado, los cuales señalan:

“ARTICULO 25.- Los medios de impugnación "previstos en esta Ley, deberán promoverse dentro "de los tres días siguientes, contados a partir de "que se tenga conocimiento o se hubiese "notificado el acto o resolución que se impugne, de "conformidad con las disposiciones del presente "ordenamiento".

“ARTICULO 33.- El órgano electoral que reciba un "medio de impugnación, en contra de uno de sus "actos o resoluciones, de inmediato y bajo su más "estricta responsabilidad, deberá:

"I. Remitir por la vía más expedita, a la Secretaría "General del Instituto o al Tribunal, según sea el "caso, copia del escrito por el que se promueva el "medio de impugnación, precisando fecha y hora "de su presentación;

"II. Hacerlo del conocimiento público, "inmediatamente a su recepción, mediante cédula "que se fijará en los estrados en la que deberá "constar el día y hora de su publicación, y

"III. La cédula a que se refiere la fracción anterior, "deberá publicarse durante el plazo de veinticuatro "horas".

“ARTICULO 35.- Inmediatamente al vencimiento del "plazo de fijación a que se refiere la fracción III del "artículo 33 de este ordenamiento, el órgano "responsable del acto o resolución impugnada que "reciba un medio de impugnación, deberá remitir a "la Secretaría General del Instituto o al Tribunal, "según corresponda, lo siguiente:

"I. El escrito original mediante el cual se interpone, "las pruebas y demás documentos que se hayan "acompañado al mismo;

"II. Copia certificada del documento en que conste "el acto o resolución impugnada;

"III. En su caso, los escritos de los terceros "interesados y coadyuvantes, las pruebas y demás "documentación que se haya acompañado a los "mismos;

"IV. Tratándose del juicio de nulidad, copia "certificada del expediente completo con todas las "actas relativas al cómputo de la elección o "asignación impugnada, así como las hojas de "incidentes y escritos de protesta que obren en su "poder ;

"V. Un informe circunstanciado, que por lo menos "deberá contener:

"A) Los motivos y fundamentos jurídicos que "consideren pertinentes para sostener la legalidad "del acto o resolución que se impugna.

"B) El reconocimiento o no, de la personalidad del "promoviente ante dicho órgano.

"C) La firma autógrafa del funcionario que lo rinde.

"D) Los demás elementos que se estimen "necesarios para la resolución del medio de "impugnación".

“ARTICULO 61.- Las sentencias o resoluciones que "pongan fin a los medios de impugnación previstos "en el presente ordenamiento, serán notificadas de "la siguiente manera:

"I. Al actor personalmente, cuando hubiese "señalado domicilio en la Ciudad de Chetumal, o "por estrados cuando no lo señale:

"II. Al órgano responsable del acto o resolución "impugnada, por oficio; y

"III. A los terceros interesados y coadyuvantes, "personalmente cuando hubiesen señalado "domicilio en la capital del Estado, o por estrados "cuando no lo señalen.

"Las notificaciones a que se refiere este Artículo, "se harán dentro de las veinticuatro horas "siguientes de haberse dictado la sentencia o "resolución que se notifica.

"Lo anterior, con excepción de los casos en que se "trate de sentencias o resoluciones dictadas con "motivo de la interposición de recursos de "revocación en contra de actos o resoluciones de "los Consejos Distritales y Juntas Distritales "Ejecutivas, en este caso, las notificaciones a que "se refiere este Artículo, se harán inmediatamente y "sin dilación alguna.”

“ARTICULO 71.- Si el órgano electoral “desconcentrado o la Contraloría Interna del “Instituto o del Tribunal incumplen con alguna de “las obligaciones previstas en los artículos “señalados en el numeral que antecede, la “Secretaría General los requerirá de inmediato para “que sin dilación alguna remita las constancias y "documentos que hayan omitido enviar o que en su "caso, se consideren fundamentales para la "resolución del recurso.

"Ante la negativa se tendrán como presuntivamente "ciertos los hechos constitutivos de la violación "reclamada, salvo prueba en contrario. En todo "caso se resolverá con los elementos que obren en "autos”.

“ARTICULO 72.- Una vez que la Secretaría General “del Instituto haya integrado el expediente del “recurso de revocación, lo remitirá a la Dirección “Jurídica del Instituto para que ésta elabore un “proyecto de resolución que someterá a su “consideración, dentro de un plazo de tres días “contados a partir de la recepción del recurso; en el “caso del Tribunal, una vez integrado el expediente “del recurso se sujetará al procedimiento señalado “en el artículo 36 de la presente Ley, pero resolverá “en un plazo no mayor de tres días”.

“ARTICULO 73.- La Secretaría General del Instituto, "por conducto del Consejero Presidente, remitirá el "proyecto al Consejo General para que lo resuelva "dentro de los tres días siguientes a la recepción "del proyecto de resolución, pudiendo aprobarse "por unanimidad o mayoría de votos de los "miembros presentes en el pleno de ese órgano”.

De los preceptos transcritos se desprende, en lo que interesa:

- 1) El plazo para la presentación de los medios de impugnación en materia electoral, que será dentro de los tres días siguientes, contados a partir de que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugne (artículo 25);
- 2) El trámite a seguir por el órgano electoral que lo reciba (artículo 33);
- 3) El plazo para la remisión por el indicado órgano de las constancias y pruebas respectivas a la Secretaría General del Instituto o Tribunal Electoral, según corresponda (artículo 35);
- 4) La forma y plazos para la notificación de la resolución respectiva a las partes (artículo 61);
- 5) La presunción de certeza de los actos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario, ante la omisión del envío de la documentación o constancias conducentes (artículo 71).
- 6) El deber de la Secretaría General del Instituto para que, una vez integrado el recurso de revocación, lo remita a la Dirección Jurídica del Instituto a fin de que elabore en tres días, proyecto de resolución para su consideración, y en el caso del Tribunal, para que éste se sujete al procedimiento señalado en el artículo 36 del ordenamiento, resolviendo en un plazo no mayor de tres días (artículo 72);

7) La obligación para que la referida Secretaría General por conducto del Consejero Presidente remita el proyecto al Consejo General a fin de que lo resuelva por unanimidad o mayoría dentro de los tres días siguientes (artículo 73).

De los artículos relacionados, se aprecia que para la substanciación del recurso de revocación, desde su presentación hasta la notificación de la resolución, se prevé un plazo máximo de diez días, según se demuestra con el esquema siguiente:

Presentación de Recurso Artículo 25.	3 días
Recepción y tiempo para la fijación en estrados. Artículo 33, fracción II	De inmediato
Fijación en estrados. Artículo 33, fracción III	1 día
Envío a la Secretaría General del Instituto.	De inmediato
Requerimiento por incumplimiento Artículo 71	De inmediato
Elaboración de proyecto de resolución. Artículo 72.	3 días
Recibe y resuelve el recurso de revocación. Artículo 73	3 días
Notifica resolución. Artículo 61.	De inmediato
TOTAL	10 DIAS

Precisado lo anterior, a continuación se esquematiza nuevamente los actos que se contienen en los preceptos cuya invalidez se demanda, destacándose que para tal efecto se toman como parámetro los plazos máximos en que cada acto debe realizarse, y que además se incluye el lapso de tiempo que tardaría en resolverse una eventual impugnación de dichos actos, a través del recurso de revocación:

ACTO	PLAZO EN QUE DEBE REALIZARSE	FECHA LIMITE EN QUE PUEDE EFECTUARSE
Celebración de la jornada electoral.	Primer domingo de febrero.	7 (siete) de febrero
Propuesta de los lugares en que habrán de ubicarse las casillas electorales.	Durante la primera quincena de diciembre del año anterior a la elección.	15 (quince) de diciembre.
Aprobación de los lugares en que habrán de ubicarse las casillas.	A más tardar la primer semana de enero del año en que deba celebrarse la elección.	Entre el 7 (siete) y el 10 (diez) de enero.
Publicación de la lista que contiene los lugares en que habrán de ubicarse las casillas.	A más tardar quince días antes de la celebración de la elección	23 (veintitrés) de enero.
Objeciones por parte de los partidos políticos a la lista.	Dentro de los cinco días siguientes a su publicación	28 (veintiocho) de enero.
Resolución por parte de los Consejos Distritales a las objeciones realizadas.	Dentro de los cinco días siguientes a su presentación	2 (dos) febrero.
Impugnación de la resolución a través del recurso de revocación previsto en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Diez días desde su presentación hasta su resolución.	Del 3 (tres) al 12 (doce) de febrero.

Ahora bien, tomando en cuenta lo señalado en el anterior esquema, es suficiente para concluir, como aduce la parte promovente, que los plazos establecidos para la posible impugnación que se haga de la lista que contiene los lugares en que habrán de ubicarse las casillas, contenido en los artículos 153 y 154 de la Ley combatida, conforme a lo previsto en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de

Quintana Roo, no cumplen con lo previsto por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en cuanto a que los plazos para la substanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral deben ser convenientes para el desahogo de todas las instancias, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

En efecto, tomando en cuenta que la impugnación que se haga de la resolución de los Consejos Distritales, en cuanto a la ubicación de casillas electorales, a través del recurso de revocación previsto en la citada ley adjetiva electoral, será resuelta después de la celebración de la jornada electoral, ello es razón suficiente para considerar que los plazos previstos en la ley cuya invalidez se demanda para dicho procedimiento, resultan inconvenientes para garantizar el desahogo de las instancias impugnativas que procedan en su respecto, por lo que tampoco se garantiza el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, ya que incluso, la citada ley adjetiva prevé que las resoluciones recaídas al recurso de revocación referido, son combatibles a través del juicio de inconformidad previsto en el propio ordenamiento.

En mérito de lo anterior, y tomando en cuenta que de los esquemas anteriores y del análisis de las normas combatidas, se advierte que entre la aprobación de las listas que contienen los lugares en que habrán de ubicarse las casillas electorales y su publicación, media un plazo aproximado de trece a quince días, sin que exista razón válida para ello; por lo que procede declarar la invalidez del párrafo primero del artículo 154 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala **"...a más tardar quince días antes del día de la elección..."**, toda vez esta previsión no permite que se substancien dentro de plazos convenientes las instancias impugnativas previstas en la legislación local en contra del procedimiento de ubicación de casillas.

Así, con la anterior declaratoria de invalidez, se permitirá que los recursos de revocación se resuelvan antes del inicio de la jornada electoral; lo anterior, sin que pase por alto para este Tribunal Pleno, el hecho de que como se señaló, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevea que las resoluciones recaídas al recurso de revocación, son combatibles a través del juicio de inconformidad previsto en el propio ordenamiento, ya que el artículo 77 de ese ordenamiento, señala que los juicios que se promuevan dentro de los cinco días anteriores al inicio de la jornada electoral, serán resueltos junto con las nulidades que se hagan valer al efecto, previo señalamiento de la conexidad respectiva.

En este tenor, con la declaración de invalidez se suprime el plazo para la publicación de las listas que contienen los lugares en que habrán de ubicarse las casillas electorales, no obstante ello, los Consejos Distritales en aplicación de la norma, deberán ceñirse a los lineamientos de esta ejecutoria y por tanto realizar la publicación aludida una vez que haya sido aprobada la lista de referencia (a más tardar la primer semana de enero del año en que deba celebrarse la elección), para permitir el desahogo de las instancias impugnativas que procedan; lo anterior, sin perjuicio de que la Legislatura local, si lo estima pertinente, pueda realizar las adecuaciones legislativas correspondientes dentro del plazo previsto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Por tanto, se declara la invalidez del primer párrafo del artículo 154 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala **"...a más tardar quince días antes del día de la elección..."**; reconociéndose la validez del contenido restante de ese precepto, así como del diverso 153, además del 42 del propio ordenamiento legal, toda vez que su contenido no regula cuestiones propias del procedimiento señalado, sino que su impugnación se hizo derivar como referencia para sus plazos.

Por otra parte, el propio Partido de la Revolución Democrática solicita se declare la invalidez del artículo 108 de la citada Ley Electoral, al ser contrario a los principios de legalidad y certeza contenidos en los diversos 17 y 116, fracción IV, incisos b) y e) de la Constitución Federal, por virtud de que la impugnación que se haga de la negativa al registro de la plataforma política y del convenio de coalición, a través del juicio de inconformidad, está fuera del tiempo mínimo que se requiere para su despacho impidiendo a la coalición registrarse en los plazos previstos por la ley.

A fin de analizar lo aducido por el partido promovente, se hace necesario reproducir los artículos 107, 108 (impugnado) y 129 de la ley controvertida:

"Artículo 107.- Los partidos políticos que pretendan formar una coalición, deberán manifestar por escrito al Consejero Presidente del Instituto, y durante sus ausencias, al Secretario General, su propósito de constituirla dentro de los diez días siguientes al inicio del proceso electoral, debiendo acompañar en el mismo acto de solicitud, el calendario en el que se especifiquen las fechas para la celebración de sus Asambleas respectivas u órganos equivalentes."

"Dentro de los tres días siguientes al plazo "señalado en el párrafo anterior, el Consejero "Presidente designará una Comisión o las que se "requieran para efecto de verificar la celebración de "las asambleas mencionadas, en todo caso, no "podrán concurrir dos o más comisiones para "constatar una misma asamblea o reunión.

"En todo caso, las asambleas referidas en el "presente artículo, deberán realizarse entre el 15 y "25 de octubre del año anterior de la elección.

"Dentro de los cinco días siguientes a los que se "haya efectuado la última asamblea programada en "el calendario, el Consejo General del Instituto, "resolverá sobre la solicitud de coalición y "notificará al representante de la misma, ordenando "publicar la resolución en el Periódico Oficial del "Gobierno del Estado, a más tardar el día 31 de "octubre del año anterior de la elección."

"Artículo 108.- Para fines de las coaliciones, los "partidos políticos coaligados deberán registrar "ante el Instituto la plataforma política común y el "Convenio de Coalición, a más tardar tres días "antes de que se inicie el período de registro de "candidatos fijado en esta Ley.

" El Consejo General, previa revisión de la Junta "General, resolverá sobre el registro de las "coaliciones, atendiendo a la comprobación de las "constancias certificadas por Notario Público que "haya presentado la Comisión designada por el "Consejero Presidente para tal efecto, de acuerdo "con lo dispuesto en el párrafo segundo del "artículo 107 de esta ley y el análisis del dictamen "de la referida Comisión, sobre el cumplimiento de "los requisitos previstos en esta Ley por parte de "los partidos solicitantes.

"Cuando proceda el registro, el Consejo General "expedirá certificado haciéndolo constar y lo "comunicará a los demás Organismos Electorales. "En caso de negativa, fundamentará las causas que "la motiven y lo comunicará a los interesados. Su "resolución admitirá juicio de inconformidad y "deberá publicarse, en todo caso, en el Periódico "Oficial del Gobierno del Estado el acuerdo "respectivo. Una vez que se haya registrado el "convenio de coalición ante el órgano electoral "correspondiente, dicho convenio ya no podrá ser "modificado o reformado con posterioridad.

"En el caso de Diputados de mayoría relativa, el "Convenio de Coalición deberá contener a qué "partido político o grupo parlamentario "representará en el seno de la Legislatura del "Estado, en caso de obtener el triunfo en el Distrito "Uninominal correspondiente. Dicha asignación "deberá ser uno a uno, sin dejar lugar a duda y en "el total de los distritos en que se postulan "candidatos de mayoría relativa por dicha "Coalición."

"Artículo 129.- Los plazos y órganos competentes "para la recepción de la solicitud de registro de "candidaturas, serán los siguientes:

"I. Para candidatos a Gobernador, el primero de "diciembre del año anterior de la elección, ante el "Consejo General;

"II. Para miembros de los Ayuntamientos, el siete "de diciembre del año anterior de la elección, ante "los Consejos Distritales respectivos;

"III. Para Diputados por el principio de mayoría "relativa, el trece de diciembre del año anterior de "la elección, ante los Consejos Distritales "respectivos;

"IV. Para Diputados por el principio de "representación proporcional, el 19 de diciembre "del año anterior al de la elección, ante el Consejo "General.

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

Del articulado reproducido se tiene, en lo que al caso interesa, que los partidos políticos que pretendan formar una coalición lo deberán manifestar por escrito al Instituto Electoral dentro de los diez días siguientes al inicio del proceso electoral, acompañando al efecto el calendario en el que se especifiquen las fechas para la celebración de sus asambleas, las que deberán realizarse entre el quince y el veinticinco de octubre del año anterior a la elección; que dentro de los cinco días siguientes a que se haya efectuado la última asamblea

programada, el Consejo General del Instituto Electoral local resolverá sobre la solicitud de coalición, la que notificará a su representante y ordenará su publicación (artículo 107); que los partidos políticos deberán registrar ante el Instituto la plataforma política común y el convenio de coalición, a más tardar tres días antes del inicio del periodo de registro de candidatos; que en caso de negarse el registro de la coalición, se fundamentarán y motivarán las causas que la originen, comunicándose a los interesados dicha resolución, la cual admitirá juicio de inconformidad (artículo 108); que la fecha para el registro de candidatos a Gobernador del Estado será el primero de diciembre, para miembros de los Ayuntamientos el siete de diciembre, para Diputados por el principio de mayoría relativa el trece de diciembre y para Diputados por el principio de representación proporcional el diecinueve de diciembre, todas estas fechas del año anterior a la elección respectiva (artículo 129).

Por su parte, los artículos 25 y 78 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo, que prevén lo relativo a los plazos para la substanciación del juicio de inconformidad, señalan:

“ARTICULO 25.- Los medios de impugnación "previstos en esta Ley, deberán promoverse dentro "de los tres días siguientes, contados a partir de "que se tenga conocimiento o se hubiese "notificado el acto o resolución que se impugne, de "conformidad con las disposiciones del presente "ordenamiento".

“ARTICULO 78.- Los juicios de inconformidad "deberán ser resueltos por el Tribunal, dentro de "los seis días siguientes a aquél en que sean "admitidos".

De esto se advierte que el juicio de inconformidad previsto en la ley adjetiva electoral se substanciará y resolverá en nueve días.

Ahora bien, de los aludidos numerales de la ley controvertida, se tiene que el registro de coaliciones y la impugnación que se haga de su negativa, se realiza de la siguiente forma:

ACTO	PLAZO EN QUE DEBE REALIZARSE	FECHA LIMITE EN QUE PUEDE EFECTUARSE
Inicio del proceso electoral (artículo 117 de la ley impugnada)		1o. (primero) de octubre del año anterior a la elección.
Manifestación al Instituto de constituir una coalición.	Dentro de los diez días siguientes al inicio del proceso electoral	Del 2 (dos) al 11 de octubre del año anterior a la elección.
Celebración de asambleas de la coalición.	Entre el 15 (quince) y 25 (veinticinco) de octubre del año anterior a la elección.	25 (veinticinco) de octubre del año anterior a la elección.
Resolución sobre la solicitud de coalición.	Dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la última asamblea	30 (treinta) de octubre del año anterior a la elección.
Impugnación de la negativa al registro de la coalición, a través del juicio de inconformidad previsto en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Nueve días desde su presentación hasta su resolución.	Del 31 (treinta y uno) de octubre al 8 (ocho) de noviembre del año anterior a la elección..
Registro de candidatos.		1o. (primero) de diciembre para Gobernador. 7 (siete) de diciembre para miembros de los Ayuntamientos. 13 (trece) de diciembre para Diputados por el principio de mayoría relativa. 19 (diecinueve) de diciembre , para Diputados por el principio de representación proporcional. Todas estas fechas del año anterior a la elección respectiva.

Fechas límite para el registro de candidatos de coalición.	A más tardar tres días antes de que inicie el periodo de registro.	28 (veintiocho) de noviembre para Gobernador. 4 (cuatro) de diciembre para miembros de los Ayuntamientos. 10 (diez) de diciembre para Diputados por el principio de mayoría relativa. 16 (dieciséis) de diciembre , para Diputados por el principio de representación proporcional. Todas estas fechas del año anterior a la elección respectiva.
---	---	--

Del anterior esquema, se advierte que deviene infundado el argumento de invalidez hecho valer por el partido político promovente, en atención a que el plazo que media entre la resolución del juicio de inconformidad y las fechas límite del registro de candidatos es conveniente para que el Instituto Electoral proceda en su caso, a registrar la plataforma política y el convenio de coalición presentado por los partidos políticos con la debida anticipación.

Atento a lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 108 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en el aspecto analizado en este considerando, reservándose este Alto Tribunal analizar el argumento de invalidez relativo a que dicho precepto vulnera el diverso 9o. de la Constitución Federal, en lo concerniente al derecho de asociación, ya que será abordado en el considerando relativo a las "COALICIONES".

DECIMO PRIMERO.- En el presente considerando, se analizarán diversos preceptos de la ley impugnada, que guardan relación con las **SANCIONES A PARTIDOS POLITICOS NACIONALES Y ESTATALES.**

El partido de la Revolución Democrática tilda de inconstitucionales los artículos 52, 72, 73 fracciones II y VI, 74, 262 inciso a), fracciones IV y V de la Ley Electoral de Quintana Roo, por considerarlos esencialmente contrarios a los principios de certeza y legalidad contenidos en los diversos 41, fracción I y 116, fracción IV de la Constitución Federal, por virtud de que prohíben, limitan y condicionan el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales, mediante la pérdida de la acreditación, circunstancia que no corresponde al ámbito de las autoridades locales, en atención a que los partidos nacionales cuentan con la facultad de participar en las elecciones locales, para lo cual deben acreditar su existencia como tales, sin que la legislación estatal ni la autoridad electoral local puedan condicionar su acreditación en forma alguna y mucho menos sujetarse a juicio o condiciones de excepción establecidas por una ley de carácter estatal y no federal.

A efecto de determinar si las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución Federal por las razones expuestas en el concepto de invalidez, es necesario, en primer lugar, destacar el doble régimen (federal y estatal) al que están sujetos los partidos políticos nacionales; y, en segundo lugar, debe atenderse al sistema normativo que prevé la Constitución Federal para este tipo de partidos.

Para efectos de lo anterior, es necesario reproducir el contenido de los artículos 41, segundo párrafo fracciones I y II, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal,

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

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

"I.- Los partidos políticos son entidades de interés "público; la ley determinará las formas específicas "de su intervención en el proceso electoral. Los "partidos políticos nacionales tendrán derecho a "participar en las elecciones estatales y "municipales.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la "participación del pueblo en la vida democrática, "contribuir a la integración de la representación "nacional y como organizaciones de ciudadanos, "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del "poder público, de acuerdo con los programas, "principios e ideas que postulan y mediante el "sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo "los ciudadanos podrán afiliarse libre e "individualmente a los partidos políticos.

"II.- La ley garantizará que los partidos políticos "nacionales cuenten de manera equitativa con "elementos para llevar a cabo sus actividades. Por "tanto, tendrán derecho al uso en forma "permanente de los medios de comunicación "social, de acuerdo con las formas y "procedimientos que establezca la misma. Además, "la ley señalará las reglas a que se sujetará el "financiamiento de los partidos políticos y sus "campañas electorales, debiendo garantizar que los "recursos públicos prevalezcan sobre los de origen "privado.

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

"a).- El financiamiento público para el "sostenimiento de sus actividades ordinarias "permanentes se fijará anualmente, aplicando los "costos mínimos de campaña calculados por el "Organo Superior de Dirección del Instituto Federal "Electoral, el número de senadores y diputados a "elegir, el número de partidos políticos con "representación en las Cámaras del Congreso de la "Unión y la duración de las campañas electorales. "El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo "con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre "los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% "restante se distribuirá entre los mismos de "acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren "obtenido en la elección de diputados inmediata "anterior;

"b).- El financiamiento público para las actividades "tendientes a la obtención del voto durante los "procesos electorales, equivaldrá a una cantidad "igual al monto del financiamiento público que le "corresponda a cada partido político por "actividades ordinarias en ese año; y

"c).- Se reintegrará un porcentaje de los gastos "anuales que eroguen los partidos políticos por "concepto de las actividades relativas a la "educación, capacitación, investigación "socioeconómica y política, así como a las tareas "editoriales.

"La ley fijará los criterios para determinar los "límites a las erogaciones de los partidos políticos "en sus campañas electorales; 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 y asimismo, señalará las sanciones que "deban imponerse por el incumplimiento de estas "disposiciones.

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

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

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

"a) Las elecciones de los gobernadores de los "Estados, de los miembros de las legislaturas "locales y de los integrantes de los ayuntamientos "se realicen mediante sufragio universal, libre, "secreto y directo;

"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) Se establezca un sistema de medios de "impugnación para que todos los actos y "resoluciones electorales se sujeten "invariablemente al principio de legalidad;

"e) Se fijen 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;

"f) De acuerdo con las disponibilidades "presupuestales, los partidos políticos reciban, en "forma equitativa, financiamiento público para su "sostenimiento y cuenten durante los procesos "electorales con apoyos para sus actividades "tendientes a la obtención del sufragio universal;

"g) Se propicien condiciones de equidad para el "acceso de los partidos políticos a los medios de "comunicación social;

"h) Se fijen los criterios para determinar los límites "a las erogaciones de los partidos políticos en sus "campañas electorales, así como los montos "máximos que tengan 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 los partidos políticos; "se establezcan, asimismo, las sanciones por el "incumplimiento a las disposiciones que se "expidan en estas materias; e

"i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas "en materia electoral, así como las sanciones que "por ellos deban imponerse;

De una interpretación armónica y sistemática de los artículos reproducidos, se concluye que en dichas disposiciones se prevé un sistema normativo en el que se establecen lineamientos generales que rigen en materia electoral tanto en el ámbito federal como en el local, y que algunos de estos ordenamientos rigen para cualquier tipo de partido con independencia del registro con que cuenten (nacional o estatal) y algunas otras sólo operan para unos o para otros según el tipo de elección de que se trate (federal o local).

Así este Tribunal Pleno, ha sustentado que la intervención de los partidos políticos con registro nacional se encuentra sujeta a la normatividad electoral local, de ahí que es facultad de las Legislaturas Locales regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, por lo que a las autoridades electorales estatales les corresponde sancionar a los actores políticos que intervengan en los procesos de la entidad federativa de que se trate, entre ellos, a los partidos políticos nacionales, por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción local.

El anterior criterio, se contiene en la tesis de jurisprudencia número P./J. 45/2002, consultable en la página seiscientos ochenta del Tomo XVI, octubre de dos mil dos, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo contenido es el siguiente:

"PARTIDOS POLITICOS NACIONALES. SU "INTERVENCION EN PROCESOS ESTATALES Y "MUNICIPALES ESTA SUJETA A LA "NORMATIVIDAD LOCAL. El artículo 41, fracción I, "de la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos dispone, en relación con dichos entes, "que 'la ley determinará las formas específicas de "su intervención en el proceso electoral.'; por otra "parte, en términos del inciso i) de la fracción IV del "artículo 116 de la propia Constitución Federal, se "faculta a las Legislaturas Locales para que "tipifiquen los delitos y determinen las faltas en "materia electoral así como las sanciones que por "ellos deban imponerse. Del análisis sistemático de "los citados numerales se concluye que es facultad "de las Legislaturas Locales regular lo relativo a los "delitos y faltas en materia electoral por "incumplimiento a la normatividad respectiva, por "lo que a las autoridades electorales estatales les "corresponde sancionar a los actores políticos que "intervengan en los procesos de la entidad "federativa de que se trate, entre ellos, a los "partidos políticos nacionales, por las infracciones "que cometan a la normatividad electoral, inclusive "con la suspensión o cancelación de su inscripción "local. Lo anterior no significa que con ese tipo de "sanción se impida a los partidos políticos "nacionales participar en las elecciones estatales o "municipales, pues una cosa es el derecho "constitucional que tienen de participar en ese tipo "de procesos

derivado de lo dispuesto en el "artículo 41, fracción I, de la Norma Fundamental y, "otra la obligación que tienen de cumplir con la "normatividad que regula su intervención en los "procesos locales, es decir, el derecho de "participar en procesos electorales municipales y "estatales deriva de su sola calidad como partidos "nacionales; sin embargo, su intervención está "sujeta a las disposiciones legales que rijan esos "procesos electorales, entre ellas, la de cumplir con "las reglas que para la participación en esos "procesos el legislador local establece. Además, la "facultad de las autoridades electorales estatales, "tratándose de partidos políticos nacionales es la "de que en su momento puedan suspender o "cancelar únicamente la inscripción que le "hubieran otorgado y no así su registro, por virtud "de que éste es expedido por autoridad federal, y "es a ésta a quien en todo caso le corresponde "determinar sobre la cancelación, suspensión o "permanencia del registro de los partidos "nacionales."

En este orden, para dilucidar la cuestión planteada en las presentes acciones de inconstitucionalidad, a continuación se reproduce el contenido de los preceptos cuya invalidez se demanda, resaltando las porciones normativas que en específico se combaten:

"Artículo 52.- Para poder participar en las "elecciones locales, los partidos políticos locales o "nacionales deberán haber obtenido el registro o "acreditación correspondiente ante el Instituto. "Para el caso de los partidos políticos locales se "requerirá que su registro surta sus efectos, por lo "menos un año antes del inicio de la jornada "electoral."

"Artículo 72.- Los partidos políticos nacionales que "pretendan participar en las elecciones locales, "deberán acreditar ante el Instituto su registro "vigente otorgado por el Instituto Federal Electoral. "Gozarán de las prerrogativas que establece esta "Ley, a partir de que surta efectos su acreditación "ante el Instituto, conforme a lo dispuesto en la "Constitución Particular."

"Artículo 73.- Son causas de pérdida del registro o "acreditación de un partido político en el Estado:

"I. No obtener en el proceso electoral para "diputados inmediato anterior, al menos el dos "punto cinco por ciento de la votación válida "emitida en el Estado;

"II. Haber dejado de cumplir con los requisitos "necesarios para obtener el registro o acreditación;

"III. Incumplir de manera grave o sistemática, a "juicio del Consejo General, las obligaciones que "señala esta Ley;

"IV. Haber sido declarado disuelto por acuerdo de "sus miembros, de conformidad con sus estatutos;

"V. Haberse fusionado con otro partido político; o

"VI. Abstenerse de participar en cualquiera de las "elecciones locales."

"Artículo 74.- Para la declaratoria de pérdida de "registro o acreditación de partido político, debido "a la causa que se señala en la fracción I del "artículo anterior, la Junta General del Instituto "elaborará un proyecto de dictamen, dentro de los "treinta días naturales siguientes al término del "proceso electoral, tomando en cuenta los "cómputos y declaraciones de validez respectivos "de los consejos del Instituto y las resoluciones del "Tribunal.

" Si algún partido político se encontrara en los "supuestos de las fracciones II, III, IV y V del "artículo anterior, la Junta General del Instituto "emitirá el proyecto de dictamen, dentro de los "treinta días naturales siguientes a aquél en que "tenga conocimiento de la causa correspondiente, "otorgándole previamente al partido político la "garantía de audiencia.

"El Consejo General dentro de los treinta días "naturales siguientes a la fecha en que haya "recibido el proyecto de dictamen, emitirá la "declaratoria correspondiente y solicitará su "publicación en el Periódico Oficial del Gobierno "del Estado.

"Una vez que se declare la pérdida de registro o "acreditación de partido político, los bienes "muebles e inmuebles que hayan sido adquiridos "con financiamiento público local serán entregados "al Instituto, los cuales, pasarán a formar parte de "su patrimonio.

"Los Partidos Políticos Nacionales que pierdan su "acreditación ante el Instituto por no haber reunido "el mínimo de votación requerido en la presente "Ley, podrán presentar de nueva cuenta su "solicitud de acreditación hasta el mes de Julio del "año anterior del siguiente proceso electoral local, "siempre y cuando mantengan su registro ante el "Instituto Federal Electoral. En este caso, recibirán "financiamiento público extraordinario para la "campaña electoral, por un monto equivalente al "dos por ciento de la cantidad que resultó otorgar "en forma igualitaria al conjunto de partidos "políticos en dicho año. En tanto que el ordinario, "se le ministrará a partir del mes de enero "siguiente."

"Artículo 262.- Los partidos políticos, sus "dirigentes y candidatos, independientemente de "las responsabilidades en que incurran, podrán ser "sancionados con:

"A. Partidos Políticos:

"I. Multa de ciento cincuenta a dos mil días de "salario mínimo general vigente en el Estado, por "incumplir con cualquiera de las obligaciones "señaladas en el artículo 77 de esta Ley, con "excepción de la fracción III;

"II. Reducción de hasta el cincuenta por ciento de "la entrega de las ministraciones del financiamiento "público que les corresponda, por el periodo que "señale la resolución, al que incumpla con la "obligación señalada en la fracción XVI del artículo "77 de esta Ley; o reincida en el incumplimiento de "las obligaciones establecidas en el mismo "precepto, con excepción de la fracción III;

"En cualquiera de los casos a que se refiere esta "fracción y la anterior, el incumplimiento de la "fracción XXI, además de las sanciones señaladas, "dará motivo para que los candidatos del partido de "que se trate no sean registrados;

"III. Supresión total de la entrega de las "ministraciones del financiamiento que les "corresponda, por el periodo que señale la "resolución por incumplir lo dispuesto en los "artículos 84, 92 y 147 de esta Ley;

"IV. Suspensión del registro o acreditación como "partido político para participar en las elecciones "locales, por reincidir en el incumplimiento a lo "dispuesto en los artículos 84, 92 y 147 de esta Ley;

"V. Cancelación del registro o acreditación como "partido político para participar en las elecciones "locales, por atentar de manera grave contra las "instituciones públicas y electorales, utilizar para "gastos ordinarios o de campaña recursos públicos "provenientes de actividades ilícitas y, de manera "generalizada y reiterada incumplir con las "obligaciones que les impone la presente Ley o "asumir actitud de rebeldía contra las resoluciones "definitivas del Consejo General o del Tribunal;

"VI. Multa equivalente al doble de la cantidad con la "que algún partido o coalición rebase el tope de "gastos de campaña, y

"VII. Multa de ciento cincuenta a dos mil días de "salario mínimo general vigente en el Estado, por "realizar actos que sean contrarios a los principios "rectores de los procesos electorales o la función "electoral en el Estado.

"B. Dirigentes y candidatos:

"I. A quienes utilicen para actividades ordinarias o "para cualquier acto de campaña, recursos "públicos, ya sean de la federación, de las "entidades federativas, o de los municipios del "Estado o de otros Estados, se les impondrá una "multa equivalente a dos veces la cantidad de "recursos públicos utilizados.

"En el caso de la utilización de recursos materiales, "la base para determinar la multa será el valor del "avalúo de los bienes muebles o inmuebles "utilizados;

"II. Cancelación del otorgamiento del registro como "candidato, fórmula o planilla, a quienes hubieran "utilizado recursos provenientes de actividades "ilícitas para el financiamiento de campaña o "actividades ordinarias del partido político, o "reincidan en la utilización de los recursos a que se "refiere la fracción I de este apartado;

"III. Cancelación del registro como candidato para "participar en las elecciones correspondientes, por "incumplimiento a lo dispuesto por el segundo "párrafo del artículo 137 de esta Ley.

"Asimismo, procederá la cancelación del registro a "que se refiere el párrafo anterior, cuando se "incumpla lo dispuesto por la fracción XVIII del "artículo 77 de esta Ley, y

"IV. Multa de ciento cincuenta a dos mil días de "salario mínimo general vigente en el Estado, por "realizar actos que sean contrarios a los principios "rectores de los procesos electorales o la función "electoral en el Estado."

De los preceptos reproducidos se tiene en lo que al caso interesa lo siguiente:

a) Que los partidos políticos nacionales para poder participar en las elecciones del Estado de Quintana Roo, deberán obtener la acreditación correspondiente ante el Instituto Electoral local.

b) Que los partidos políticos nacionales que pretendan participar en las elecciones locales, deberán acreditar ante el citado Instituto su registro vigente ante la autoridad electoral federal.

c) Que es causa de pérdida de la acreditación de un partido político nacional en el Estado de Quintana Roo, no haber obtenido en el proceso electoral para diputados inmediato anterior, al menos el dos punto cinco por ciento de la votación válida en la entidad; haber dejado de cumplir con los requisitos para obtener la acreditación; haber dejado de cumplir de manera grave o sistemática las obligaciones que le señala la ley, a juicio del Consejo General del Instituto; haber sido disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a sus estatutos: haberse fusionado con otro partido político; o abstenerse de participar en cualquiera de las elecciones locales.

d) Que en caso de que la declaratoria de pérdida de la acreditación, se deba a que el partido político no alcanzó el porcentaje mínimo de votación que se prevé en la fracción I del artículo 73, la Junta General del Instituto elaborará un proyecto de dictamen dentro de los treinta días naturales siguientes al término del proceso electoral, tomando en cuenta los cómputos y declaraciones de validez de los Consejos del Instituto y las resoluciones del Tribunal Electoral local.

e) Que como consecuencia de la declaración de pérdida de acreditación de un partido político, los bienes muebles o inmuebles que hayan adquirido con financiamiento público local, serán entregados al Instituto, los cuales pasarán a formar parte de su patrimonio.

f) Que en caso de que un partido político nacional haya perdido su acreditación ante el Instituto por no haber reunido el porcentaje mínimo de votación, podrá presentar una nueva solicitud de acreditación hasta el mes de julio del año anterior del siguiente proceso electoral, siempre y cuando mantenga vigente su registro ante la autoridad electoral federal.

g) Que los partidos políticos podrán ser sancionados, entre otras causas, con la suspensión de su acreditación para participar en las elecciones locales por reincidir en el incumplimiento a lo dispuesto por los artículos 84, 92 y 147 de la Ley (solicitud de créditos a bancas de desarrollo, recibir aportaciones o donativos, entre otros, de los Poderes del Estado, dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, de ministros de culto, etcétera; y sobrepasar los topes de gastos de campaña).

h) Que también podrán ser sancionados con la cancelación de la acreditación para participar en las elecciones locales por atentar de manera grave contra las instituciones públicas y electorales, utilizar para gastos ordinarios o de campaña recursos públicos provenientes de actividades ilícitas y, de manera generalizada y reiterada incumplir con las obligaciones que les impone la presente Ley o asumir actitud de rebeldía contra las resoluciones definitivas del Consejo General o del Tribunal.

De lo expuesto se advierte que contrario a lo aducido por el partido promovente, los numerales impugnados en modo alguno resultan ser contrarios a los principios estatuidos en los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que establecen las reglas a las cuales deberán sujetarse los partidos nacionales o estatales en los procesos electorales de la entidad, entre las que se encuentran la relativas a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, aspectos que como ya se dijo, corresponde a las legislaturas locales regular en

sus leyes, de ahí que corresponderá a las autoridades electorales locales, sancionar a quienes intervengan en los procesos de elección que se verifiquen en la entidad, entre ellos a los partidos políticos nacionales por las infracciones que cometan a la legislación electoral estatal, inclusive con la suspensión o cancelación de la acreditación respectiva.

A mayor abundamiento, debe señalarse que los partidos políticos nacionales en los procesos electorales del Estado de Quintana Roo, cuentan con el derecho derivado del artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, de participar en las elecciones locales, pero a su vez tienen la obligación de cumplir con la normatividad que regula su participación en dichos procesos electorales; además, de que la facultad de las autoridades electorales locales, tratándose de partidos políticos nacionales es la de que en su caso, pueden suspender o cancelar la acreditación únicamente para participar en las elecciones estatales, y no así su registro como partido nacional, por virtud de que éste es expedido por la autoridad federal electoral, correspondiendo a ésta, en su caso, determinar sobre la cancelación, suspensión o permanencia del registro de los partidos nacionales; por tanto resultan infundados los conceptos de invalidez aducidos por el partido político promovente.

En esta tesitura, el argumento relativo a que los dos últimos párrafos del artículo 74 impugnado son inconstitucionales, al pretender que los partidos políticos nacionales y estatales que pierdan su acreditación o registro, entreguen a la autoridad electoral local los bienes muebles e inmuebles que poseen y que hayan sido adquiridos con financiamiento público local, ya que el patrimonio de dicho Instituto se da únicamente en función del presupuesto que recibe, además de que entre sus funciones no está la de adjudicación de patrimonio; también resulta infundado, por lo siguiente:

El hecho de que la norma combatida establezca como consecuencia de la pérdida de la acreditación o del registro de un partido político nacional o estatal, que los bienes muebles o inmuebles que hayan adquirido con financiamiento público local, sean entregados al Instituto Electoral para que pasen a formar parte de su patrimonio, no resulta contrario a alguno de los principios rectores de la materia electoral, contenidos en el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que lo que se pretende es reintegrar al Estado la aplicación que se hizo de fondos públicos locales en bienes muebles e inmuebles, al no haber un instituto político mantenido vigentes los requisitos necesarios para conservar su acreditación o registro, según corresponda.

Ante lo expuesto en este considerando, procede reconocer la validez de los artículos 52, 72, 73 fracciones II y VI, 74, 262 inciso a), fracciones IV y V de la Ley Electoral de Quintana Roo.

DECIMO SEGUNDO.- En este considerando, se atenderán los argumentos relacionados con la **PROHIBICION A LAS AGRUPACIONES POLITICAS DE PARTICIPAR EN COALICIONES.**

El Partido de la Revolución Democrática impugna la validez del artículo 56 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por considerar que se viola el derecho de asociación previsto en los artículos 9, primer párrafo, 35, fracción III y 41, fracción I de la Constitución Federal, al prohibir a las agrupaciones políticas estatales participar en los procesos electorales en una coalición, impidiendo con ello que logren los fines para los cuales fueron creadas, tales como coadyuvar en la vida democrática de la entidad, máxime si se toma en cuenta que se les permite participar en los procesos electorales locales en conjunto con un partido político a través de acuerdos de participación.

Ahora bien, a efecto de atender el argumento de invalidez hecho valer, se debe tener en cuenta lo previsto por los artículos 9, primer párrafo, 35, fracción III y 41, fracción I de la Constitución Federal, que son del tenor siguiente:

"Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de "asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier "objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la "República podrán hacerlo para tomar parte en los "asuntos políticos del país. Ninguna reunión "armada, tiene derecho de deliberar."

"Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

"... III.- Asociarse individual y libremente para "tomar parte en forma pacífica en los asuntos "políticos del país;"

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

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

"I.- Los partidos políticos son entidades de interés "público; la ley determinará las formas específicas "de su intervención en el proceso electoral. Los "partidos políticos nacionales tendrán derecho a "participar en las elecciones estatales y "municipales.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la "participación del pueblo en la vida democrática, "contribuir a la integración de la representación "nacional y como organizaciones de ciudadanos, "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del "poder público, de acuerdo con los programas, "principios e ideas que postulan y mediante el "sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo "los ciudadanos podrán afiliarse libre e "individualmente a los partidos políticos."

De estos preceptos se tiene, en lo que al caso interesa, que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con un objeto lícito, siendo prerrogativa únicamente a los ciudadanos mexicanos reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país; que los partidos político son entidades de interés público, que tienen como fin primordial, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Asimismo, para efecto de una mayor claridad en el análisis del precepto cuya invalidez se solicita, es necesario reproducir los siguientes artículos de la Ley Electoral de Quintana Roo (no impugnados):

"Artículo 48.- La denominación 'Partidos Políticos' "se reserva para los efectos de esta Ley y demás "Ordenamientos Electorales, a las organizaciones "políticas que obtengan su registro o acreditación "como tales."

"Artículo 49.- Las agrupaciones políticas estatales "y los partidos políticos locales son entidades de "interés público, con personalidad jurídica y "patrimonio propio."

"Artículo 50.- Los partidos políticos tienen como "finalidad, promover la participación del pueblo en "la vida democrática, contribuir a la integración de "la representación popular y como organizaciones "de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al "ejercicio del poder público de acuerdo con los "programas, principios e ideas que postulan y "mediante el sufragio universal, libre, secreto, "directo, personal e intransferible.

"Para el logro de estos fines, los partidos políticos "ajustarán sus actos a las disposiciones "establecidas en la presente Ley y demás "ordenamientos electorales."

"Artículo 54.- Las Agrupaciones Políticas Estatales "son formas de asociación ciudadana que "coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y "al fortalecimiento de la cultura política, así como a "la creación de una opinión pública mejor "informada."

"Artículo 55.- Las Agrupaciones Políticas Estatales "no podrán utilizar, bajo ninguna circunstancia, la "denominación de 'partido' o 'partido político'.

De los artículos 54 y 55 de la ley impugnada, se tiene que las agrupaciones políticas en el Estado de Quintana Roo son formas de asociación ciudadana, que tienen como fin coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y al fortalecimiento de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, las cuales tienen prohibido utilizar en su denominación las frases "partido" o "partido político".

Asimismo, se tiene que tanto las agrupaciones políticas como los partidos políticos son entidades de interés público.

En esta tesitura, es de concluirse que las agrupaciones políticas estatales y los partidos políticos difieren tanto en su naturaleza como en los fines que persiguen, ya que de acuerdo con la Ley Electoral de Quintana Roo en cita, las primeras sólo son asociaciones de ciudadanos que, como se ha apuntado, coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública informada; mientras que conforme al artículo 41 de la Constitución Federal y a la citada Ley, los partidos políticos son entidades de interés público, que cuentan con el registro correspondiente ante la autoridad electoral y participan en los procesos electorales tendientes a la renovación de los Poderes y órganos sujetos a elección popular.

Precisado lo anterior, a continuación se reproduce el artículo 56 de la Ley Electoral de Quintana Roo cuya invalidez se demanda:

"Artículo 56.- Las Agrupaciones Políticas Estatales "sólo podrán participar en procesos electorales "locales mediante acuerdos de participación con "un Partido Político. No podrán hacerlo con "coaliciones. Las candidaturas surgidas de los "acuerdos de participación serán registradas por el "Partido Político y serán votadas con la "denominación, emblema, color o colores de éste."

El anterior precepto regula en lo medular que las agrupaciones políticas estatales podrán participar en los procesos electorales locales mediante acuerdos de participación que celebren con un partido político y la prohibición de que no podrán participar en ellos con coaliciones.

Al efecto el artículo 103 de la ley impugnada define lo que debe entenderse por coalición en los siguientes términos:

"Artículo 103.- Para efectos de su intervención en "los procesos electorales, los partidos políticos "registrados ante el Instituto, podrán formar "coaliciones a fin de postular a los mismos "candidatos en las elecciones en las que "participen, de conformidad con lo que disponga "esta Ley.

"Se entiende por coalición, la alianza o unión "transitoria de dos o más partidos políticos para "participar en determinada elección..."

De esta transcripción, se advierte que una coalición para los efectos de la legislación de Quintana Roo es una alianza o unión transitoria de dos o más partidos políticos que tiene como fin postular los mismos candidatos en una determinada elección, de conformidad con lo previsto en la ley.

En este sentido, puede concluirse válidamente que si bien el precepto impugnado permite a las agrupaciones políticas participar en los procesos electorales de la entidad, siempre y cuando lo hagan mediante un acuerdo de participación que celebren con un solo partido político, lo cierto es que la prohibición establecida en la norma impugnada para las agrupaciones políticas no resulta inconstitucional, ya que en atención a la naturaleza y fines de la coalición los cuales, según la legislación local sólo podrá estar conformada por partidos políticos para postular los mismos candidatos en una determinada elección, las agrupaciones políticas no podrán participar en ellas al no tener dicho carácter, ni mucho menos perseguir el mismo fin.

En efecto, tal y como ya se estableció al diferir los partidos y las agrupaciones políticas en cuanto a su naturaleza y fines, se justifica el hecho de que el precepto impugnado les prohíba participar a éstas en los procesos electorales a través de coaliciones, situación que no puede considerarse como limitante del derecho de asociación, toda vez que no se prohíbe a los ciudadanos conformar dichas asociaciones, ni les impide que éstas cumplan con sus fines; por tanto resulta infundado el concepto de invalidez aducido por el Partido de la Revolución Democrática, lo que trae como consecuencia el que se reconozca la validez del artículo 56 de la Ley Electoral de Quintana Roo

DECIMO TERCERO.- PRECAMPAÑAS ELECTORALES.

El Partido de la Revolución Democrática solicita se declare la invalidez de los artículos 77, fracción XXVI y 268 al 288 de la Ley Electoral de Quintana Roo, que regulan lo relativo a las precampañas electorales, al considerarlos contrarios a lo señalado por los diversos 1o., 14, 16, 35, fracciones II y III, 41, 116, fracción IV y 124 de la Constitución Federal, respecto de las campañas electorales y del sistema de partidos políticos, por lo siguiente:

a) Que las normas impugnadas van más allá de las bases electorales señaladas en la Constitución Federal, al pretender regular la vida interna de los partidos políticos en cuanto hace a la selección de sus candidatos, ya que sus procedimientos internos, no son compatibles con el concepto de precampaña electoral previsto en la legislación combatida.

b) Que además la propia legislación impugnada regula una campaña electoral anticipada, que no se restringe a la promoción entre los miembros de los partidos políticos y los propios institutos, sino a los ciudadanos en general, e inclusive a los funcionarios públicos, situación que atenta contra el sistema de partidos políticos y contra los principios electorales relacionados con las condiciones de equidad y de igualdad de condiciones entre los contendientes de un proceso electoral.

c) Que la realización de precampañas electorales, fuera de los marcos jurídicos que regulan la función electoral y el sistema de partidos políticos, generaría también el hacer difuso el control sobre los gastos de campaña, rompiendo con los principios de supremacía del financiamiento público sobre el de carácter privado; que se amplía en la práctica el tiempo de la campaña electoral y en consecuencia los gastos, que a su vez impacta necesariamente en las condiciones de equidad en la competencia electoral dando oportunidad sólo a aquellos que cuenten con recursos para sostener primero una precampaña y posteriormente una campaña electoral; asimismo, se genera una confusión en el electorado al enfrentarse con campañas sucesivas.

d) Que la regulación estatal que se impugna es excesiva e invade la esfera de competencia federal, ya que los procesos de selección de los partidos políticos nacionales ya se encuentran previstos en sus Estatutos y reglamentos, por lo que obligarlos a separarse de sus normas internas, es sobreponer el orden jurídico local al federal, que es el que regula lo relativo a los partidos con registro nacional, lo que violenta los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Ahora bien, a efecto de analizar los anteriores argumentos, debe reiterarse, tal y como ya ha quedado asentado, que los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, prevén un sistema electoral en el cual un aspecto toral es la regulación de la intervención de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales de que se trate, consistente en que su actuar en un proceso electoral de carácter federal se regirá por la ley federal correspondiente, y si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley local respectiva.

En el caso se tildan de inconstitucionales diversos artículos de la Ley Electoral de Quintana Roo, referentes a la regulación de la denominada precampaña electoral, la cual según lo ha considerado este Alto Tribunal, no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público; por tanto, el que se impongan ciertos límites a estas actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que con ello se persigue es dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, estableciendo mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos, pues es claro que el éxito de una precampaña electoral puede trascender al resultado de la elección de un cargo público.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 1/2004, consultable en la página seiscientos treinta y dos, del Tomo: XIX, Febrero de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL "SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL. Los "artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución "Federal, forman parte de un sistema electoral que "rige, entre otros aspectos, la participación del "pueblo en la vida democrática del país y el acceso "de los ciudadanos al ejercicio del poder público "mediante el sufragio universal, libre, secreto y "directo; dentro de ese sistema, la precampaña "electoral no se concibe como una actividad "aislada ni autónoma a los procesos electorales, "sino íntimamente relacionada con las campañas "propriadamente dichas, puesto que su función "específica es la de promover públicamente a las "personas que se están postulando, aún no de "manera oficial, dentro de un partido político para "llegar a obtener una posible candidatura, de tal "suerte que el éxito de una precampaña electoral "puede trascender, inclusive, al resultado de la "elección de un cargo público."

De acuerdo con lo anterior, válidamente puede decirse que las precampañas electorales constituyen aspectos vinculados con los procesos de elección de cargos públicos, pues influyen en ellos de una manera o de otra; de tal suerte que al ser parte del sistema constitucional electoral, deben sujetarse a los límites y términos que establezcan las leyes que al respecto emita la Legislatura correspondiente bajo los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que el sistema que se prevea para regular a las citadas precampañas, resulte acorde a los citados preceptos constitucionales.

En este sentido, a continuación, se procede al análisis de los preceptos cuya invalidez se demanda en este apartado, a fin de establecer si el sistema de precampañas que regulan, es acorde con los principios estatuidos en la Constitución Federal.

Al respecto, el partido político promovente, señala que el artículo 77 de la Ley Electoral de Quintana Roo, resulta inconstitucional, porque no conceptualiza al término precampaña interna como el proceso de selección de candidatos conforme a los estatutos de cada partido político; y que igualmente, el numeral 269 de la norma combatida, define en forma ambigua los conceptos de "precampaña electoral", "actos de precampaña" y "propaganda de campaña electoral", de manera que no los distingue de las actividades propias de la campaña electoral.

Los preceptos señalados, son del tenor siguiente:

"Artículo 77.- Son obligaciones de los partidos "políticos:

"... XXVI. Dar aviso al Instituto del inicio de sus "precampañas internas; y"

"Artículo 269.- Para los fines de la presente Ley, se "entenderá por:

"I. Precampaña Electoral: Al conjunto de "actividades reguladas por esta Ley, los estatutos "y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, "que de manera previa a la campaña electoral, son "llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos "para obtener su nominación como tales.

"II. Actos de Precampaña: A las acciones que "tienen por objeto mejorar la imagen de los "aspirantes a candidatos, con el fin de obtener la "nominación como candidato del partido político o "coalición, para contender en una elección "constitucional. Entre otras, quedan comprendidas "las siguientes:

"a. Reuniones públicas;

"b. Asambleas;

"c. Debates;

"d. Entrevistas en los medios; y

"e. Demás actividades masivas en espacios "públicos que tengan por objeto el promover la "imagen personal, de manera pública y con el "inequívoco propósito de obtener la postulación a "un cargo de elección popular de un aspirante a "cargo de elección popular.

"III. Propaganda de precampaña electoral: Al "conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, "grabaciones, proyecciones y expresiones que "durante la precampaña electoral producen y "difunden los aspirantes a candidatos, con el "propósito de presentar y difundir sus propuestas "ante la sociedad y los militantes del partido por el "que aspiran ser nominados.

"IV. Aspirante a candidato: A los ciudadanos que "deciden contender al interior de un determinado "partido político o coalición, con el fin de alcanzar "su nominación como candidato a un puesto de "elección popular."

Conforme a lo señalado y, de una interpretación armónica de los preceptos reproducidos, puede válidamente decirse que la ley impugnada confiere a la precampaña la función específica de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, al interior de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, esto es, la precampaña constituye el proceso de selección interna que llevan a cabo los partidos políticos o coaliciones de sus candidatos a encargos de elección popular, conforme a sus estatutos o acuerdos, y de acuerdo a los lineamientos que la propia ley establece y hasta que se obtiene la nominación y registro del candidato; por tanto, deviene infundada la impugnación que se hace del artículo 77 de la Ley Electoral de Quintana Roo, ya que contrario a lo aducido por el promovente, la citada ley impugnada sí conceptualiza a la precampaña claramente como el proceso de selección interna que realizan los partidos políticos para la postulación de sus candidatos y por tanto, procede reconocer la validez del artículo 77 impugnado.

Asimismo, en cuanto a que el artículo 269 de la ley controvertida define en forma ambigua los conceptos de "precampaña electoral", "actos de precampaña" y "propaganda de precampaña electoral", de manera que no los distingue de las actividades propias de la campaña electoral, resulta infundado tal argumento, ya que dichos conceptos comprenden actividades de promoción de un aspirante a candidato al interior de un partido político o coalición, con el fin de obtener una candidatura a un cargo de elección popular, mientras que las actividades propias de la campaña electoral son aquellas que realizan los partidos, las coaliciones y los candidatos por ellos registrados, y que tienen como fin promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En efecto, los artículos 136 y 140 de la Ley impugnada, definen a la "campaña electoral", los "actos de campaña" y la "propaganda electoral", en los siguientes términos:

"Artículo 136.- La campaña electoral, para los "efectos de esta Ley, es el conjunto de actividades "llevadas a cabo por los partidos políticos, las "coaliciones y los candidatos, para la obtención del "voto.

"Son actos de campaña las reuniones públicas, "asambleas, marchas y en general, los eventos en "que los candidatos o militantes de los partidos "políticos o coaliciones se dirigen al electorado "para promover sus candidaturas."

"Artículo 140.- Es propaganda electoral el conjunto "de escritos, publicaciones, imágenes, "grabaciones, proyecciones y expresiones que, "durante la campaña electoral, producen y difunden "directamente o a través de los medios de "comunicación colectiva, los partidos políticos, "coaliciones, los candidatos y sus simpatizantes, "con el propósito de presentar y promover ante la "ciudadanía las candidaturas registradas."

En consecuencia, al estar delimitados claramente en la ley impugnada las actividades propias de la precampaña y la campaña electoral, el precepto impugnado en modo alguno transgrede alguno de los principios rectores de la materia electoral, contenidos en el artículo 116 de la Constitución Federal, por lo que en el aspecto combatido, lo procedente es reconocer la validez del artículo 269 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Por otra parte, el partido promovente señala que los artículos 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275 y 276 de la Ley Electoral de Quintana Roo, rompen con el sistema de partidos políticos y son contrarios a los principios de certeza y legalidad, consagrados en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) Que el numeral 268, al autorizar la realización de precampañas, no distingue entre partidos locales y nacionales; que asimismo, faculta a los partidos políticos para autorizar inclusive a quienes no son sus miembros para que realicen actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular de manera previa a la designación de candidatos, sin que dichas actividades se distingan de la propia campaña electoral, permitiendo además, que esto se realice conforme a los estatutos, acuerdos de sus órganos de representación y prescripciones de la ley.

Que el propio precepto, al margen de las normas internas de los partidos, faculta a los ciudadanos para que por sí mismos realicen actividades propagandísticas y publicitarias de manera pública para obtener la postulación a un cargo de elección popular, lo cual rebasa los márgenes de los propios partidos, sin distinguirla de la campaña electoral.

b) Que el artículo 269, al permitir que las actividades comprendidas en los conceptos de "precampaña electoral", "actos de precampaña" y "propaganda de campaña electoral", sean establecidos por simples acuerdos de los partidos políticos, transgrede los principios de certeza y legalidad; que asimismo dichas actuaciones no se limitan a los institutos políticos, al preverse que un aspirante a candidato realice sus propuestas a la sociedad en general y no hacia el interior de ellos, conforme a sus normas estatutarias.

c) Que el precepto 270, de la ley combatida, pretende establecer condiciones a los procesos de selección interna, al margen del sistema normativo interno de los partidos políticos nacionales, obligándolos a rendir un informe sin fecha precisa; que asimismo, los obliga a establecer lineamientos o acuerdos a los que estarán sujetos los aspirantes a candidatos y a rendir determinada información al margen de sus estatutos.

Que asimismo, el precepto señalado, estandariza los procesos de selección de candidatos, como si en todos los casos los partidos previeran procesos abiertos hacia los ciudadanos, con lo que se deja de lado que los partidos nacionales han determinado en sus respectivos estatutos en forma libre y con sujeción a la normatividad que los regula, los procesos y modalidades para la selección de sus candidatos; que igualmente, al margen de la normatividad estatutaria, se pretende fijar fechas para la realización de los procesos internos de selección; que asimismo, por una parte se señala que las precampañas las realizan los partidos, y por otra de manera incongruente, se refiere a las precampañas de los ciudadanos.

d) Que el artículo 271, al margen de las bases señaladas y del sistema interno de los partidos, prevé que los aspirantes por sí mismos deben notificar tanto a la autoridad electoral como a los partidos el deseo de iniciar una precampaña, facultando a tales autoridades a reconocer que una precampaña ha iniciado, además de pretender que en materia de sanciones todos los ciudadanos pertenezcan a un partido político.

e) Que el artículo 272, da un trato igualitario tanto a los partidos como a los aspirantes a candidatos, lo que atenta contra el sistema de partidos políticos.

f) Que el artículo 273 de la norma señalada, es contrario a los principios de congruencia, certeza y legalidad, al imponer obligaciones a los aspirantes a candidatos; que asimismo la fracción II del propio precepto, al referirse al partido político o coalición "de su aspiración", permite al margen de las condiciones y requisitos estatutarios de cada partido, elegir a ciudadanos independientemente de su pertenencia o afiliación.

g) Que el artículo 274 de la ley controvertida, no distingue entre la campaña electoral propiamente dicha y las precampañas, es decir, no existe certeza en cuanto a los tipos de actos que pueden realizar los partidos políticos y sus aspirantes a ser postulados por un cargo de elección popular, por lo que se pierde el control de la fiscalización de las campañas electorales y los plazos para su realización, con los consabidos efectos en las condiciones de equidad y desorientación de la ciudadanía en cuanto a distinguir entre los procesos internos de los partidos y las campañas electorales.

h) Que los artículos 275 y 276, pretenden dar un trato igualitario a los partidos políticos y a los ciudadanos aspirantes a ocupar un puesto de elección popular.

Ahora bien, el primero de los preceptos que en este apartado se tilda de inconstitucional, es el 268, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 268.- Todos los partidos políticos "debidamente acreditados o registrados ante el "Instituto, podrán realizar precampañas para elegir "a los ciudadanos que presentarán como "candidatos a puestos de elección popular ante los "organismos electorales competentes para su "registro.

"Corresponde a los partidos políticos autorizar a "sus militantes o simpatizantes la realización de "actividades proselitistas en busca de su "nominación a un puesto de elección popular, de "manera previa al evento de postulación o "designación de candidatos, conforme a sus "estatutos, acuerdos de sus órganos de "representación y prescripciones de esta Ley.

"Los ciudadanos que por sí mismos realicen "actividades propagandísticas y publicitarias, con "el objeto de promover su imagen personal, de "manera pública y con el inequívoco propósito de "obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones "establecidos en esta Ley.

"El incumplimiento a esta norma dará motivo a que "el Instituto, a través de sus órganos competentes "y en la oportunidad correspondiente, les niegue el "registro como candidato."

De este precepto se advierte que los partidos políticos que se encuentren debidamente acreditados o registrados ante la autoridad electoral local, cuentan con la atribución de realizar precampañas para elegir a sus candidatos a puestos de elección popular; que igualmente, corresponde a esos institutos políticos autorizar a sus simpatizantes o militantes la realización de actividades proselitistas tendentes a obtener su nominación como candidatos, las que deberán realizar conforme a sus estatutos, acuerdos de sus órganos de representación y disposiciones de la propia ley; asimismo, se establece la posibilidad para que los ciudadanos que no sean militantes o simpatizantes de los partidos políticos, lleven a cabo actividades propagandísticas y publicitarias con el objeto de promover su imagen de manera pública, a fin de obtener la postulación a un cargo de elección popular, supuesto en el cual, deberán ajustarse a los lineamientos que la propia legislación señala, ya que en caso contrario, la autoridad electoral se encuentra facultada para negarles su registro como candidato.

En el caso, el partido promovente aduce que el numeral reproducido es contrario a los principios rectores de certeza y legalidad, al no distinguir entre partidos locales y nacionales, situación que resulta infundada, ya que la norma no brinda la atribución de realizar precampañas a algún tipo de partido en específico, sino por el contrario, esa prerrogativa se entiende conferida a cualquier clase de partido que se encuentre debidamente acreditado (partido nacional) o registrado (partido local), ante la autoridad electoral local, situación que no puede considerarse transgresora de principio rector alguno que rige para la materia electoral.

Por otra parte, si bien es cierto que como lo aduce el partido promovente, la norma combatida faculta a los ciudadanos que no sean militantes o simpatizantes de algún partido político para que realicen actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular de manera previa a la designación de candidatos, lo cierto es que dicha previsión no es contraria a los citados principios rectores de certeza y legalidad, ya que por un lado permite hacer vigente el derecho de los ciudadanos a buscar su nominación por

un puesto de elección popular, contenido en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, ya que tal y como se ha señalado en esta ejecutoria, los ciudadanos mexicanos tienen el derecho a ello; y por otro, es acorde al sistema de partidos políticos que el numeral 41 del propio ordenamiento fundamental prevé, ya que en este caso, el ciudadano que por sí mismo realice una precampaña, será con el objeto de que precisamente, un partido lo postule como su candidato para una elección determinada, siempre y cuando el propio instituto así lo decida de acuerdo a su normatividad interna, con lo que se corrobora que sólo a través de los partidos políticos los ciudadanos tendrán la posibilidad de acceder al ejercicio del poder público, por tanto, la norma combatida, no contraviene norma constitucional alguna.

En esta tesitura, y conforme a la conclusión arribada, es que resultan infundados todos aquellos argumentos realizados por el partido promovente, respecto de diversos preceptos que combate en este apartado, relativos a que al extenderse la posibilidad de realizar precampañas a los ciudadanos, fuera del ámbito de los partidos políticos, se controviertan sus normatividades internas, ya que como se dijo, será a través de ellas que dichos institutos decidirán libremente si postulan o no, a un ciudadano que no milite o simpatice con él.

Por otra parte, en cuanto a que el artículo 269 de la ley impugnada, ya transcrito, es contrario a los principios de certeza y legalidad, al permitir que las actividades comprendidas en los conceptos de "precampaña electoral", "actos de precampaña" y "propaganda de campaña electoral", sean establecidos por simples acuerdos de los partidos políticos, es infundado, ya que al señalarse en la propia norma que **"I.- Precampaña Electoral: Al conjunto de actividades reguladas por esta Ley, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones..."**, contrario a lo aducido por el promovente, se brinda la certeza de que la precampaña no es una actividad autónoma o independiente del sistema electoral, ya que se encuentra regulada por la propia ley, así como por la normatividad interna de los partidos, los que con base en ella podrán emitir los acuerdos necesarios para la realización de sus precampañas, cumpliendo así con el principio de legalidad.

En cuanto a la impugnación que se hace del artículo 270 de la Ley Electoral de Quintana Roo, se tiene lo siguiente:

El precepto señalado, prevé:

"Artículo 270.- Los partidos políticos que realicen "precampañas deberán dar aviso por escrito al "Instituto, sobre sus procesos democráticos "internos dentro de los cinco días anteriores a "éstos, en los que deberán acompañar un informe "de los lineamientos o acuerdos a los que estarán "sujetos los aspirantes a candidatos, y "adicionalmente, la siguiente información:

"I. Copia del escrito de la solicitud del aspirante a "candidato;

"II. Copia de la exposición de motivos del aspirante "a candidato;

"III. Copia del programa de trabajo del aspirante a "candidato;

"IV. Nombre del representante del aspirante a "candidato;

"V. Nombre del responsable de la obtención, "administración y gasto de los recursos recabados "del aspirante a candidato, y

"VI. Domicilio para oír y recibir notificaciones del "aspirante a candidato o su representante.

"Las precampañas electorales que realicen los "partidos políticos no podrán iniciar antes de los "sesenta días naturales previos al de la apertura de "registro de candidatos de la elección de que se "trate, debiendo concluir a más tardar un día antes "del inicio del período de solicitud de registro de "candidatos que establece la presente Ley."

El partido accionante aduce que la norma combatida es contraria al principio de certeza, ya que no señala con precisión la fecha en la cual deben informar a la autoridad electoral sobre sus procesos internos de selección de candidatos, circunstancia que resulta infundada, tomando en cuenta que como ya se señaló, los partidos políticos cuentan con la atribución de realizar precampañas con el objeto de seleccionar al candidato que postularán para una elección determinada, la cual deberán realizar conforme al propio precepto impugnado, sesenta días naturales previos al inicio de la apertura del registro de candidatos de la elección de que se trate y culminarla a más tardar un día antes del inicio del acto mencionado, por tanto, en razón de lo anterior, la fecha en que deberá darse aviso a la autoridad electoral de los procesos internos de selección de candidatos, es en función del momento en que el propio partido político los determine, por lo que la norma combatida no genera incertidumbre en cuanto a ello.

De igual modo, contrario a lo que sostiene el promovente, la norma combatida no fija fechas a los partidos políticos para la realización de los procesos internos de selección de sus precandidatos.

Asimismo, en cuanto a que la norma obliga a los institutos políticos a establecer lineamientos o acuerdos a los que estarán sujetos los aspirantes a candidatos y a rendir determinada información al margen de sus estatutos, es infundada tal aseveración, ya que tomando en cuenta que corresponde a los propios partidos políticos el establecimiento de las reglas a que deben ceñirse los aspirantes a candidatos en la precampaña que realicen, el hecho de que lo hagan del conocimiento de la autoridad electoral, es con el fin de verificar que los aspirantes cumplan con las obligación que les impone el artículo 273 de la propia ley impugnada, que prevé:

"Artículo 273.- Los aspirantes a candidatos deberán "observar lo siguiente:

"I. Respetar los estatutos, lineamientos o acuerdos "del partido político o coalición, respecto a la "postulación de candidatos, así como lo prescrito "en la presente Ley;

"II. Informar por escrito al partido político o "coalición de su aspiración, acompañándolo con "una exposición de motivos y el programa de "trabajo que se propone llevar a cabo, como "posible representante de elección popular;

"III. Presentar un informe financiero, sobre el origen "y aplicación de recursos, ante el partido político o "coalición, dentro de los tres días anteriores a la "realización del evento, en el cual se elija o designe "candidato;

"IV. Entregar al partido político o coalición por el "que contendió internamente cualquier remanente "del financiamiento de precampaña que pudiera "existir. Lo anterior, sin importar si el aspirante a "candidato concluyó o no la precampaña electoral "y si fue o no nominado candidato;

"V. Señalar domicilio legal;

"VI. Designar a su representante y al responsable "de la obtención, administración y gasto de los "recursos recabados;

"VII. Propiciar la exposición, desarrollo y discusión "del programa y acciones fijadas, conforme a lo "establecido en los documentos básicos y, en su "caso, de la plataforma electoral del partido político "o coalición; y

"VIII. Las demás que establezca la Ley."

Por tanto, el artículo 270 de la ley impugnada en modo alguno transgrede principios constitucionales relativos a la materia electoral.

En lo tocante a que el artículo 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, contraviene los principios de certeza y legalidad, se tiene que dicho precepto dispone:

"Artículo 271.- En caso de que el aspirante a "candidato no informe que desea iniciar la "precampaña, tanto el Instituto como los partidos "políticos o coaliciones, en su caso, podrán "reconocer que una precampaña ha dado inicio, "una vez que sean públicos y notorios los actos y "gastos de precampaña, sin menoscabo de las "sanciones a las que pueda estar sujeto por los "estatutos del partido político correspondiente y "esta Ley.

"Lo anterior con independencia a que el Instituto, a "través de sus órganos competentes y en la "oportunidad correspondiente, les niegue el "registro como candidato."

Este precepto prevé que en caso de que un aspirante a candidato, ya sea al interior de un partido político, o bien, independiente a ellos, omita dar el aviso correspondiente de su deseo de iniciar una precampaña, al instituto político al que pertenece o a la autoridad electoral local, éstos se encuentran facultados para reconocer que su precampaña inició una vez que son públicos y notorios los actos y gastos de precampaña, sin menoscabo de las sanciones a que pueda hacerse acreedor con base en los estatutos del partido correspondiente, o de la propia ley.

Asimismo, el propio precepto prevé que amén de las anteriores sanciones, la autoridad electoral podrá negar en su oportunidad, el registro como candidato.

Ahora bien, el hecho de que la norma combatida faculte tanto a los partidos políticos como a la autoridad electoral local a reconocer el momento en el cual ha dado inicio la precampaña de un aspirante que no dio aviso formal de su deseo de llevarla a cabo, así como el establecimiento de sanciones por parte de uno y otro ante tal omisión, es con el fin de que las actividades que haya realizado un aspirante a candidato, no escapen del control de los estatutos o acuerdos partidarios y de la propia ley; por tanto, la disposición combatida no es contraria a los principios rectores de certeza y legalidad que para la materia electoral prevé la Constitución Federal.

En otro punto, respecto de la impugnación que se hace de los artículos 272 y 273 de la Ley Electoral de Quintana Roo, debe señalarse que los preceptos cuestionados disponen:

"Artículo 272.- Una vez notificado el Instituto, por "conducto de la Dirección de Partidos Políticos, "hará saber al partido político y a los aspirantes a "candidatos, conforme a la presente Ley, las "obligaciones a que quedan sujetos."

"Artículo 273.- Los aspirantes a candidatos deberán "observar lo siguiente:

"I. Respetar los estatutos, lineamientos o acuerdos "del partido político o coalición, respecto a la "postulación de candidatos, así como lo prescrito "en la presente Ley;

"II. Informar por escrito al partido político o "coalición de su aspiración, acompañándolo con "una exposición de motivos y el programa de "trabajo que se propone llevar a cabo, como "posible representante de elección popular;

"III. Presentar un informe financiero, sobre el origen "y aplicación de recursos, ante el partido político o "coalición, dentro de los tres días anteriores a la "realización del evento, en el cual se elija o designe "candidato;

"IV. Entregar al partido político o coalición por el "que contendió internamente cualquier remanente "del financiamiento de precampaña que pudiera "existir. Lo anterior, sin importar si el aspirante a "candidato concluyó o no la precampaña electoral "y si fue o no nominado candidato;

"V. Señalar domicilio legal;

"VI. Designar a su representante y al responsable "de la obtención, administración y gasto de los "recursos recabados;

"VII. Propiciar la exposición, desarrollo y discusión "del programa y acciones fijadas, conforme a lo "establecido en los documentos básicos y, en su "caso, de la plataforma electoral del partido político "o coalición; y

"VIII. Las demás que establezca la Ley."

Aduce el promovente en lo medular, que los artículos 272 y 273, dan un trato igualitario tanto a los partidos como a los aspirantes a candidatos, lo que atenta contra el sistema de partidos políticos y, que asimismo al preverse en la fracción II del precepto citado en segundo término, al referirse al partido político o coalición "de su aspiración", permite al margen de las condiciones y requisitos estatutarios de cada partido, elegir a ciudadanos independientemente de su pertenencia o afiliación; argumentos que resultan infundados, ya que como quedó establecido en párrafos precedentes, el que la ley impugnada permita la realización de precampañas por parte de ciudadanos en lo particular, no es inconstitucional, máxime que éstos quedan sujetos a las previsiones de la propia ley, conforme a su artículo 268, ya analizado.

Por su parte, el artículo 273 de la norma impugnada, no puede considerarse contrario a los principios de congruencia, certeza y legalidad, al imponer obligaciones a los aspirantes a candidatos, ya que como se señaló también con anterioridad, las precampañas forman parte del sistema constitucional electoral y, en esa medida, corresponde a la legislatura local establecer las obligaciones a que quedan sujetos los actores políticos que en ellas participen; en consecuencia, los preceptos analizados, en forma alguna transgreden el sistema electoral previsto en la Constitución Federal.

En cuanto a la solicitud de invalidez, del artículo 274 de la Ley Electoral de Quintana Roo, se tiene que dicho precepto señala:

"Artículo 274.- En materia de precampañas se "aplicarán, en lo conducente, las disposiciones "establecidas en esta ley para las campañas "políticas y la propaganda electoral."

El promovente señala que este precepto no distingue entre la campaña electoral propiamente dicha y las precampañas, es decir, no existe certeza en cuanto a los tipos de actos que pueden realizar los partidos políticos y sus aspirantes a ser postulados por un cargo de elección popular, por lo que se pierde el control de la fiscalización de las campañas electorales y los plazos para su realización, con los consabidos efectos en las condiciones de equidad y desorientación de la ciudadanía en cuanto a distinguir entre los procesos internos de los partidos y las campañas electorales.

En este sentido, el hecho de que la disposición combatida señale que en materia de precampañas será aplicable en lo conducente las disposiciones que regulan las campañas políticas y la propaganda electoral, no es suficiente para considerar que por ello no se distingue entre una y otra, como lo aduce el promovente, toda vez que la disposición cuya invalidez se demanda, constituye una previsión supletoria que brinda certidumbre a las actuaciones que pueden llevarse a cabo en la precampaña, ante la falta de alguna regulación expresa; además, es de señalarse que como ya quedó sentado, al analizarse la constitucionalidad del artículo 269, la propia ley impugnada sí distingue claramente a las citadas precampañas y campañas electorales; por tanto, resulta infundada la impugnación que se hace del artículo 274 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Por otra parte, en lo relativo a la impugnación de los artículos 275 y 276, de la citada ley electoral, se tiene lo siguiente:

Los citados preceptos señalan:

"Artículo 275.- los partidos políticos juntamente "con quienes compitieron en el proceso interno "tendrán la obligación de retirar la propaganda "utilizada."

"Artículo 276.- Queda prohibido a los aspirantes a "candidatos, hacer uso de los bienes públicos, "incluidos, entre otros, teléfonos, fotocopiadoras, "faxes y herramientas de Internet, para la obtención "de financiamiento o en apoyo a la realización de "cualquier otro acto de precampaña. El "incumplimiento a esta disposición será "sancionado conforme a los ordenamientos "aplicables.

"Los aspirantes a candidatos que tengan un cargo "de elección popular o en la Administración "Pública, ya estatal o municipal, que manejen "recursos económicos tendrán rigurosamente "prohibido promover su imagen personal con "recursos procedentes del erario público.

"Se entiende que se promueve la imagen personal, "cuando bajo el pretexto de informar a la "ciudadanía respecto de acciones u obras "gubernamentales, divulgue cualquiera de sus "características distintivas personales del aspirante "a candidato, en un grado igual o mayor respecto "de la acción u obra de gobierno a comunicar.

"De igual forma, se considera que se promueve la "imagen personal, cuando el ejercicio informativo, "la acción u obra gubernamental, se realice fuera "de la jurisdicción territorial o competencial que "tenga asignado en razón del encargo que detenta.

"La denuncia para investigar la ilegal promoción de "la imagen, podrá ser presentada por los "representantes de los partidos políticos ante el "Instituto en cualquier tiempo.

"Quienes incurran en tal supuesto, serán "sancionados con cualquiera de las sanciones "consideradas en las fracciones II y III del artículo "287 del presente ordenamiento, a consideración "del Consejo General del Instituto."

Ahora bien, en cuanto al argumento que los dispositivos legales impugnados son contrarios a los principios rectores de certeza y legalidad, al dar un trato igualitario a los partidos políticos y a los ciudadanos aspirantes a ocupar un puesto de elección popular, se tiene que esos argumentos son infundados, ya que se reitera nuevamente que si la ley impugnada permite la realización de precampañas a ciudadanos en lo particular, ello no es inconstitucional, ya que en este caso, el ciudadano que por sí mismo realice una precampaña, será con el objeto de que precisamente, un partido lo postule como su candidato para una elección determinada, siempre y cuando el propio instituto así lo decida de acuerdo a su normatividad interna, con lo que se corrobora que sólo a través de los partidos políticos los ciudadanos tendrán la posibilidad de acceder al ejercicio del poder público, quedando sujetos a las previsiones de la propia ley.

Por otra parte, en cuanto a que el numeral 276 establece prohibiciones, sin prever una infracción y sanción a la ley electoral, dicho argumento, deviene infundado, ya que como quedó establecido en el párrafo precedente, dicho numeral remite a la legislación aplicable en materia de uso indebido de recursos públicos

(materiales o económicos) para la aplicación de la sanción que corresponda a quienes los utilicen en la promoción de su imagen en una precampaña y, asimismo, prevé como sanción electoral a quienes hagan una ilegal promoción de su imagen personal, la imposición de una multa, o bien, la negativa a ser registrado como candidato.

Asimismo, en cuanto al argumento relativo a que dicho precepto es inconstitucional, al permitir que los servidores públicos puedan desempeñarse simultáneamente como aspirantes a candidatos, es infundado, ya que la normatividad electoral estatal, no prevé como requisito para ser aspirante a candidato el no ser o no detentar un cargo o comisión en el servicio público estatal o municipal; sin embargo, esto no es óbice para que, en su momento, los aspirantes tengan que cumplir con los requisitos legales o estatutarios para ser designados como candidatos, entre ellos, el que tengan que separarse de su encargo público con la anticipación debida; por tanto, en este aspecto, el precepto combatido no resulta inconstitucional.

También se aduce por el partido político promovente, que el propio precepto que se analiza, atenta contra los principios de legalidad y certeza constitucionales, al permitir que los aspirantes a candidatos que se desempeñan como servidores públicos se promuevan en lo personal con recursos públicos hasta en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar, con lo que se pretende instituir la ilicitud hasta un límite menor a la mitad, creándose con ello condiciones de inequidad de dicha ilicitud, al permitir que se promueva la imagen personal en el ámbito de la jurisdicción territorial o competencial que tenga asignado el servidor público, en razón del encargo que detente; argumento respecto del cual se tiene lo siguiente:

El precepto a estudio, en la parte que interesa, prohíbe, a los aspirantes a candidatos que tengan un cargo de elección popular o en la administración pública estatal o municipal y que manejen recursos públicos, a utilizarlos para promover su imagen personal; en este sentido, cuando la norma combatida señala que la promoción de la imagen personal se da cuando bajo el pretexto de informar a la ciudadanía acciones u obras de gobierno se divulga cualquiera de las características distintivas del aspirante a candidato, en grado igual o mayor, respecto de la acción u obra a comunicar; se genera incertidumbre, ya que como está redactado el precepto, permitiría interpretar entonces, que la imagen personal sí podrá promoverse en un grado menor a lo que se pretende comunicar, lo que se considera contrario al principio de certeza, ya que no se tiene la certidumbre en cuanto a qué debe entenderse por **"grado igual o mayor, respecto de la acción u obra a comunicar"**.

Efectivamente, tomando en cuenta que el precepto combatido prohíbe la promoción de la imagen con la utilización de recursos públicos, entonces el hecho de que pueda darse una interpretación como la señalada en el párrafo precedente, daría origen a que se utilizarán recursos públicos para la indicada promoción, lo que contraviene el principio de certeza previsto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, además de que se generaría inequidad en las precampañas electorales.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del tercer párrafo del artículo 276 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala: **"... en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar."**

Por otra parte, el partido político promovente solicita también se declare la invalidez del numeral 277 de la Ley Electoral de Quintana Roo, ya que lo considera contrario a los principios de congruencia, certeza y seguridad jurídica, al ser obscuro e impreciso, ya que al introducir el verbo "retirar", no indica con precisión qué refiere, resultando más impreciso y ambiguo cuando menciona a los aspirantes a candidatos que las "hubiesen producido cuando éstos estaban en el encargo público", porque en todo caso se referiría a hechos consumados.

Que además resulta contrario al estado de derecho que los "gastos erogados se contabilizarán dentro de los gastos de campaña", cuando se trata de recursos públicos ilegalmente utilizados.

A efecto de analizar los anteriores argumentos, conviene aquí reproducir el contenido de la disposición que se combate:

"Artículo 277.- Los funcionarios públicos y de "elección popular no podrán utilizar las "características distintivas personales de ningún "aspirante a candidato para informar a la "ciudadanía de las acciones y obras de gobierno.

"Tendrán, desde luego, la obligación de retirar sin "dilación alguna, la que los propios aspirantes a "candidatos hubiesen producido cuando éstos "estaban en el encargo público.

"La inobservancia a lo anterior, dará lugar a una "sanción pecuniaria, con independencia de las que "corresponda de conformidad a lo que disponga la "Ley de Responsabilidades de los Servidores "Públicos o de otra índole.

"Independientemente de lo anterior, los gastos "erogados se contabilizarán dentro de los gastos "de campaña."

De este precepto, se advierte el establecimiento de una prohibición a los funcionarios públicos y de elección popular, consistente en que no podrán utilizar las características distintivas de un aspirante a candidato que previamente haya sido funcionario público o de elección popular, para informar a la ciudadanía de acciones y obras de gobierno; estableciéndose asimismo, que dichos funcionarios deberán retirar la información que hubiesen producido los aspirantes cuando éstos hubieren estado en el cargo público; previéndose al efecto, que los servidores públicos que inobserven los lineamientos señalados, se harán acreedores a una sanción pecuniaria, independiente de la que le corresponda conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de otra índole, así como que, en estos casos, los gastos erogados en la divulgación de la aludida información, serán contabilizados dentro de los gastos de campaña.

Ahora bien, el argumento aducido por el partido promovente, respecto de que el anterior precepto en su segundo párrafo, contradice los principios de congruencia, certeza y seguridad jurídica, al ser obscuro e impreciso, ya que al utilizar el verbo "retirar" y la frase "hubiesen producido cuando éstos estaban en el encargo público", no indica con precisión qué refieren, resulta infundado, ya que del análisis integral del precepto impugnado que se realizó en el párrafo precedente, se advierte que el verbo y la frase mencionados se utilizan para referirse a la obligación que se impone a los servidores públicos relativa a que en la información de obras y acciones de gobierno que se haga del conocimiento ciudadano, no debe existir referencia alguna del aspirante a candidato, así como el no hacer uso de aquella que en su momento produjo dicho aspirante cuando fue servidor público; por lo que no puede considerarse que la porción normativa impugnada contravenga el principio de certeza citado.

En cuanto al argumento de que el último párrafo del propio precepto impugnado resulta contrario al estado de derecho y a los principios rectores de certeza y legalidad, al señalar que los "gastos erogados se contabilizarán dentro de los gastos de campaña", este Alto Tribunal considera infundado también dicho argumento, en razón de lo siguiente:

El precepto a estudio, como ya se dijo, establece diversas prohibiciones a los servidores públicos, así como las sanciones a las que éstos se harán acreedores en caso de incurrir en ellas; en este sentido, de una interpretación armónica del precepto a estudio, se tiene que la porción normativa que se combate, únicamente será aplicable cuando se nombre como candidato, a la persona que el funcionario público apoyó a través de la realización de un acto ilícito; en este sentido, debe reconocerse la validez del indicado precepto, en tanto cumple una función de equilibrio en el proceso electoral, pues resulta evidente que tanto el entonces aspirante a candidato, como el partido político que posteriormente lo postule, se habrán visto beneficiados por la propaganda ilegal, por lo cual, al cargar dichos gastos al total de la campaña electoral, se está sancionando la ventaja indebida que tuvo el instituto político por los actos ilegales realizados por el aspirante a candidato.

Por tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 277 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

El partido promovente, también solicita se declare la invalidez de los artículos 278 a 286 de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativos a la regulación de la fiscalización de las precampañas, conforme a lo que a continuación se vera:

En primer plano, impugna los numerales 278 a 281 de la norma señalada, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 278.- Los partidos políticos podrán "realizar gastos con motivo de las precampañas "que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta "por la cantidad equivalente al quince por ciento "del monto total fijado como límite de los topes de "gastos de campaña para la elección de que se "trate.

"Dichos gastos deberán especificarse en un "apartado especial del informe de gastos de "campaña que el partido político o coalición, en su "caso, presente al Instituto.

"Los gastos que se efectúen durante la "precampaña electoral no serán contabilizados "como parte de los gastos de campaña."

"Artículo 279.- Los recursos obtenidos durante una "precampaña electoral estarán conformados por "las aportaciones o donativos, en dinero o en "especie efectuados a favor de los aspirantes a "candidatos, en forma libre y voluntaria, por las "personas físicas o morales mexicanas con "residencia en el país, no comprendidas en el "artículo 92 de esta Ley."

"Artículo 280.- Conforme a la naturaleza de las "aportaciones que conforman el financiamiento de "las precampañas electorales, se sujetarán a lo "siguiente:

"I. Las aportaciones en dinero que efectúe cada "persona física o moral durante la precampaña "electoral tendrán como límite el equivalente a "trescientas veces el salario mínimo general "vigente en el Estado, debiendo expedirse recibos "foliados, en los cuales se harán constar los datos "de identificación del aportante, conforme al "formato que proponga la Junta General al Consejo "General.

"II. Los recursos obtenidos mediante "autofinanciamiento, se comprobarán conforme a "los lineamientos que la Junta General proponga al "Consejo General.

"III. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse "en el informe correspondiente el monto total "obtenido; de exceder este monto una cantidad "equivalente a ciento cincuenta veces el salario "mínimo general vigente en la entidad, deberá "justificar plenamente su procedencia;

"IV. Las aportaciones en especie se harán constar "por escrito en contratos celebrados conforme a "las leyes aplicables, y

"V. Las aportaciones en bienes muebles o "inmuebles deberán destinarse única y "exclusivamente, para el cumplimiento del objeto "de la precampaña electoral."

"Artículo 281.- Los aspirantes a candidato deberán "informar regularmente sobre los recursos de que "dispongan, su monto, origen, aplicación y destino "probables, así como de la estructura que los "respalda, sean estos individuos, asociaciones u "otros organismos o grupos.

"Al término de su precampaña electoral presentará "un informe general de los ingresos y gastos que "haya efectuado, conforme a los lineamientos que "proponga la Junta General al Consejo General."

El partido promovente combate el numeral 278, al considerar que busca establecer un límite a los gastos de precampaña dentro de los partidos políticos, interfiriendo con ello en el sistema federal electoral; que asimismo, se obliga a los partidos políticos nacionales a llevar una contabilización especial respecto a los gastos de precampaña, dividiéndolo con el de campaña, estableciendo al efecto un procedimiento que tiene que ceñirse a la legislación estatal, sin tomar en cuenta tanto las reglas a nivel federal como al interior de los partidos.

El anterior argumento resulta infundado, ya que en primer término, cabe recordar que la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales se rige por la normatividad estatal correspondiente, y en segundo, que la precampaña forma parte del sistema constitucional electoral; por tanto, al fijar la norma impugnada un tope a los gastos de precampaña y obligar a los partidos políticos a llevar una contabilización especial al respecto, no interfiere con el sistema electoral federal, ya que dicha regulación implica el establecimiento de los lineamientos a que los partidos nacionales como locales estarán sujetos para participar en los procesos electorales de la entidad, con el fin de que en las erogaciones de precampaña no se rebasen los límites legales, ya que de lo contrario, se propiciaría que aspirantes a candidatos contienda en un plano de desigualdad, además de que no se tendría la certeza necesaria de la aplicación de los recursos empleados.

Por otra parte, se aduce por el partido promovente que los artículos 279, 280 y 281 de la norma combatida, establecen una serie de bases para la comprobación de gastos de precampaña, permitiendo la prevalencia de las aportaciones privadas sobre el financiamiento público, lo que es contrario al artículo 41 de la Constitución Federal, ya que refiere y regula aportaciones a favor de aspirantes a candidatos y no a favor de los partidos políticos

A efecto de analizar el argumento anterior, debe recordarse que el citado precepto constitucional prevé que los partidos políticos en general (nacionales y estatales) cuentan con la atribución de contar con financiamiento para el logro de sus fines, para lo cual podrán recibir aportaciones privadas, ya de sus militantes o simpatizantes, o de personas físicas o morales que así decidan hacerlo; así como financiamiento público, el cual tiene dos vertientes, una, para la realización de sus actividades permanentes, y otra, para las acciones que realizan tendentes a la obtención del voto, esto es, gastos de campaña; previéndose igualmente en el citado precepto que el financiamiento público que se otorgue a los institutos políticos prevalecerá respecto del privado.

Como puede observarse de lo anterior, los partidos políticos no cuentan propiamente con un financiamiento destinado a la realización de sus precampañas internas para la designación de sus candidatos, circunstancia que pone de manifiesto que en el caso de las precampañas no pueden operar las mismas reglas que en las campañas electorales, respecto de la forma en que se puede obtener el financiamiento, circunstancia que debe sujetarse a las modalidades que la legislación aplicable prevea, para su origen, destino y aplicación, así como el tope de gastos y su posterior fiscalización.

En esta tesitura, la impugnación del numeral 280 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en cuanto pretende regular en forma pormenorizada los montos, formas, reportes, recursos y demás aportaciones que pueden realizar las personas a favor de los aspirantes a candidatos, constituye propiamente la modalidad que el

legislador local estableció para la obtención de financiamiento para las precampañas de quienes aspiren a contender al interior de un instituto político por una candidatura a un cargo de elección popular, lo que de ninguna manera pueda confundirse con las normas de las campañas a celebrarse con posterioridad, ya que en éstas, el financiamiento que se utilizará, será el que la autoridad electoral entrega a los partidos políticos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal de los ciudadanos, lo que contrario a lo aducido por el promovente, genera certeza al electorado, respecto de los recursos que se utilizan tanto en las precampañas como en las campañas electorales.

Por otra parte, en cuanto a que el artículo 281 de la ley que se combate hace confusa la etapa de precampaña, al pretender que los aspirantes a candidatos rindan informes, respecto de los recursos de que dispongan, su monto, origen, aplicación y destino probables, así como de la estructura que los respalda, sin precisar ante quién deben hacerlo, resulta también infundado, ya que el artículo 273 de la propia norma impugnada, al establecer las obligaciones a que quedan sujetos los aspirantes a candidatos, señala que deberán presentar un informe financiero que abarque los anteriores aspectos, ante el partido político o coalición respecto del cual pretenda su postulación, por lo que será ante éstos que deberá presentar el informe de referencia.

En efecto, lo anterior se corrobora con el texto del numeral 282, que también se impugna, por considerar que obliga a los partidos políticos a rendir informes por actos que no les son propios, ya que una vez que los institutos políticos hayan recibido los informes señalados en el párrafo precedente, deberán integrarlos conforme a los lineamientos que este último numeral señala, para que por su conducto, se entreguen a la Dirección de Partidos Políticos de la autoridad electoral.

En lo relativo a la impugnación que se hace del señalado artículo 282, se tiene que dicho precepto señala:

"Artículo 282.- Una vez que un partido político haya "recibido los informes a que se refiere la fracción III "del artículo 273 de la presente ley en un plazo no "mayor a diez días hábiles informará de ello a la "Dirección de Partidos Políticos a efecto de que la "Junta General efectúe las observaciones a que "haya lugar. La entrega del informe se hará a través "del órgano responsable de las finanzas del partido "político respectivo.

"Los partidos integrarán los informes por cada "aspirante a los cargos de elección popular. Para el "caso de municipios, sólo se presentará el informe "correspondiente a los aspirantes a Presidente "Municipal.

"En cada informe será reportado el origen de los "recursos que se hayan utilizado para financiar los "gastos. Los ingresos que reciban los aspirantes, "sean en efectivo o en especie, deberá respaldarse "con la copia del recibo, de acuerdo al formato "respectivo, el cual deberá contener como mínimo:

"I. El nombre del aspirante;

"II. Fecha y lugar de expedición;

"III. Tipo de precampaña;

"IV. Descripción del bien o monto aportado;

"V. Nombre de la persona que aporta;

"VI. Domicilio del aportante;

"VII. Número de credencial de elector del aportante;

"VIII. Tipo de aportación, y

"IX. Firma del responsable de la obtención, "administración y gasto de los recursos recabados "del aspirante a candidato.

"Los egresos deberán estar soportados con la "documentación que se expida a nombre del "aspirante, por la persona física o moral a quien se "efectuó el pago. Dicha documentación deberá "cumplir con los requisitos a que se refiere el "artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación. "De igual modo deberá observarse lo siguiente:

"a. Todos los gastos deberán señalarse con "precisión, mencionando en cada caso, cuando "menos, fecha; lugar en que se expide o se efectuó "la erogación; monto; concepto específico del "gasto; nombre o razón social y domicilio de la "persona a quien se efectuó el pago;

"b. La clasificación por tipo de egreso se hará en "cada formato, adjuntando los comprobantes "originales como soporte de la información "plasmada, y

"c. Para efectos de presentar la información "contenida en el informe, se utilizarán los formatos "respectivos.

"Se permitirá a los aspirantes que reporten en una "bitácora todos aquellos gastos menores o que no "reúnan los requisitos fiscales, exclusivamente en "el rubro de alimentos, viáticos, transporte y gastos "menores, hasta por los montos fijados por el "Consejo General a propuesta de la Junta General."

Este precepto se impugna por considerar que constituye una extralimitación a la normatividad local, el que los documentos que sirvan de soporte para los egresos que se efectúen en las precampañas, reúnan los requisitos del Código Fiscal de la Federación; argumento que se estima infundado, ya que con esta medida se genera la certeza de que exista un control respecto de los gastos que se eroguen y que los actos que se realicen en precampaña se sujeten a las previsiones legales que correspondan, lo que no constituye una extralimitación por parte del legislador local.

También, el partido promovente impugna los artículos 283 a 285, de la ley tildada de inconstitucional, los cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 283.- La Dirección de Partidos Políticos, "presentará a la Junta General los dictámenes "sobre el informe financiero de las precampañas, a "más tardar dentro de los diez días posteriores a su "recepción, para que en su oportunidad se sometan "a la consideración del Consejo General, para su "aprobación en su caso."

"Artículo 284.- La Dirección de Partidos Políticos, a "través de la Junta General, presentará al Consejo "General, los alcances u omisiones técnicas, así "como los lineamientos y formatos que los "aspirantes a candidato y partidos políticos "deberán observar en sus informes de gastos."

"Artículo 285.- La Junta General, por conducto de la "Dirección de Partidos Políticos, recibirá a las "quejas a que haya lugar sobre el origen, aplicación "y destino de los recursos utilizados en "precampañas electorales."

El primero de los preceptos reproducidos, prevé el procedimiento a seguir para la aprobación del informe financiero de las precampañas, a que se refieren los artículos 273, fracción III, 281 y 282 de la propia ley combatida; el segundo de los artículos, faculta a la autoridad electoral a establecer los alcances u omisiones técnicas, así como los lineamientos y formatos que los aspirantes a candidato y partidos políticos deberán observar en sus informes de gastos; mientras que el último de los preceptos transcritos, señala cuál será la autoridad facultada para recibir las quejas que se presenten sobre el origen, aplicación y destino de los recursos utilizados en las precampañas.

En concepto del partido promovente, los numerales indicados establecen un procedimiento interno ante la autoridad electoral, en el que se toman en cuenta cuestiones ajenas a los partidos políticos, ya que éstos no son en realidad los agentes que regulan y reciben los beneficios económicos de las finanzas de las precampañas, al ser éstas realizadas por entes separados de los partidos.

El argumento anterior resulta infundado, toda vez que en primer término, como quedó establecido, corresponde primordialmente a los partidos políticos la atribución de realizar precampañas, con el fin de designar al candidato que lo representara en una determinada elección y, en segundo, conforme a los artículos 273, fracción III, 281 y 282 de la propia ley combatida, corresponde a los partidos políticos, a través de los informes financieros de sus aspirantes a candidatos, hacer del conocimiento de la autoridad electoral, del uso y destino de los recursos financieros de precampaña, por tanto, al no regularse cuestiones ajenas a los institutos políticos en los supuestos previstos en los preceptos impugnados, en modo alguno se contraviene lo dispuesto por la Constitución Federal.

Finalmente, en cuanto a la impugnación que se hace del artículo 286 de la Ley Electoral de Quintana Roo, se tiene que dicho precepto señala:

"Artículo 286.- Cuando un partido político o "coalición no cumpla en tiempo con la "presentación de los informes a que se refiere el "artículo 282 de esta Ley, la Junta General por "conducto de la Dirección de Partidos Políticos, "notificará tanto al partido político o coalición y, "personalmente, al aspirante a candidato, "apercibiéndolos de que en caso de no subsanar la "omisión en un término de cinco días naturales, el "Consejo General impondrá la sanción prevista en "la fracción III del artículo 287 de esta Ley."

De este precepto se advierte que los partidos políticos o coaliciones, podrán ser sancionados ante el incumplimiento en la presentación del informe financiero de las precampañas.

La impugnación que se hace de este numeral, consiste en que se pretende vincular a ciudadanos con partidos políticos, permitiendo que aquéllos sean los que realicen campañas, las cuales no necesariamente pueden ser sujetas de comprobación; con lo que se establece a los partidos una responsabilidad que no pueden ni deben adquirir; argumento que también es infundado, ya que se reitera nuevamente, por un lado, que si la ley impugnada permite la realización de precampañas a ciudadanos en lo particular, ello no es inconstitucional ya que será para postularse a través de un partido político, máxime que en esos casos, los ciudadanos quedan sujetos a las previsiones de la propia ley, entre otras, a las relativas a la fiscalización de sus gastos; y por otro, que al corresponder primordialmente a los partidos políticos la atribución de realizar precampañas, con el fin de designar al candidato que lo representará en una determinada elección, entonces corresponderá a ellos la responsabilidad de reportar y vigilar los gastos que realicen los aspirantes a candidatos en dicho proceso al interior del partido político.

Así, de todo lo expuesto en este apartado, puede concluirse que los artículos impugnados, hecha excepción del tercer párrafo del artículo 276 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en cuanto regulan las precampañas electorales, no tienen como consecuencia el impedir que se dé un trato igualitario a los participantes en un proceso electoral, ni que las actuaciones de la autoridad electoral se aparten de los lineamientos que la propia legislación prevé, ni que los ciudadanos voten en las elecciones populares, así como tampoco el que sean votados o puedan asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país, por lo que no son conculcatorios de los artículos 1o., 14, 16 y 35, fracciones I, II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, es de concluir que los artículos 77, fracción XXVI y 268 a 286 de la Ley Electoral de Quintana Roo, con la salvedad señalada, no son conculcatorios de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citados, ya que el ciudadano que aspira obtener un cargo de elección popular y para ello pretende ejercer las garantías y prerrogativas que consagran estos preceptos constitucionales, se sujeta, voluntariamente, a las prescripciones que en materia electoral contemplan los artículos 41 y 116, fracción IV, de la propia Constitucional, dado que, como se dijo en párrafos precedentes, las precampañas políticas forman parte de la materia electoral al encontrarse vinculadas directamente con los procesos electorales.

En mérito de lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 77, fracción XXVI y 268 a 286 de la Ley Electoral de Quintana Roo, excepción hecha del tercer párrafo del artículo 276 en la porción normativa que señala: "... **en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar.**"; cuya declaratoria de invalidez ha quedado precisada.

DECIMO CUARTO.- FINANCIAMIENTO PUBLICO

El Partido Acción Nacional, solicita se declare la invalidez del artículo 85, párrafo primero y fracción II, segundo párrafo, con apoyo en los siguientes argumentos:

a) Que se conculca el principio de certeza, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, en atención a que no se precisa en forma puntual el momento en el cual la autoridad electoral estatal realizará la entrega a los partidos políticos del financiamiento público que les corresponde, con lo cual se deja a la decisión unilateral de la autoridad determinarlo.

b) Que por tanto, resulta indiscutible la necesidad de que el precepto impugnado señale con toda claridad el momento en el cual los partidos políticos deban recibir el financiamiento público para la obtención del voto, con el fin de ofrecer certeza plena a los actores políticos.

A efecto de dar contestación al planteamiento anterior, debe reiterarse que tal y como se ha precisado en esta ejecutoria, el principio de certeza implica, entre otras cosas, que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas. Para ello se requiere, entre otras cosas, dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales.

Sentado lo anterior, a continuación se reproduce el artículo 85 de la Ley Electoral de Quintana Roo, cuya invalidez se demanda, resaltando al efecto las porciones normativas combatidas:

"Artículo 85.- El financiamiento público de los "partidos políticos para el sostenimiento de sus "actividades permanentes u ordinarias y para la "obtención del voto, se entregará a los titulares de "los órganos internos responsables de la "percepción y administración de los recursos "generales y de campaña, legalmente registrados "ante el Instituto y se fijará en la siguiente forma y "términos:

"I. El financiamiento permanente u ordinario, se "fijará anualmente conforme a los siguientes "criterios:

"A) La cantidad base para asignar el financiamiento "público, será la que resulte de multiplicar el "número de ciudadanos inscritos en el padrón "electoral de la entidad con corte al mes de octubre "del año inmediato anterior al del ejercicio "presupuestal correspondiente, por el cuarenta por "ciento de un salario mínimo general vigente en el "Estado.

"B) La forma de asignar y distribuir la cantidad "resultante, será la siguiente:

"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 en "forma proporcional directa de la votación válida "emitida de cada partido político en la última "elección de Diputados del Estado.

"II. El financiamiento público para las actividades "tendientes a la obtención del voto durante los "procesos electorales, equivaldrá a una cantidad "igual al monto del financiamiento público que le "corresponda a cada partido político por "actividades permanentes u ordinarias en ese año.

"El financiamiento público para la obtención del "voto, será entregado a los titulares de los órganos "internos responsables de la percepción y "administración de los recursos, debidamente "acreditados ante el Instituto en tantas "exhibiciones como elecciones haya y a partir del "registro de candidatos.

"Para el caso de las elecciones de Diputados por "Mayoría Relativa y miembros de los "Ayuntamientos, se tendrá acceso al recurso una "vez que hayan registrado candidatos en por los "menos el cincuenta por ciento de cada una de "dichas elecciones.

"III. Los partidos políticos recibirán anualmente, en "forma adicional, hasta el setenta y cinco por "ciento de los gastos comprobados que por "concepto de sus actividades específicas como "entidades de interés público, hayan destinado en "el año inmediato anterior a la educación y "capacitación política, investigación "socioeconómica y política, así como a las tareas "editoriales, en los términos del reglamento que al "efecto expida el Consejo General.

"Las cantidades que en su caso se determinen para "cada partido político, serán entregadas en "ministraciones conforme al calendario "presupuestal que se apruebe anualmente.

"El financiamiento público ordinario y para la "obtención del voto, se otorgará a 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 el artículo siguiente."

De lo relacionado, se advierte que la impugnación realizada por el Partido Acción Nacional al artículo 85, párrafo primero y fracción II, segundo párrafo de la ley impugnada, resulta infundada, en atención a que del análisis integral del texto de dicho precepto puede concluirse válidamente que si bien no se señala una fecha específica para la entrega del financiamiento público ordinario y del tendente a la obtención del voto, sí se precisa que los recursos económicos serán proporcionados conforme al calendario presupuestal que en forma anual aprobará la autoridad electoral local, de ahí que será en ese documento en donde se precise la fecha en que los institutos políticos recibirán sus recursos, motivo por el cual, contrario a lo aducido por el promovente, no se transgrede el principio de certeza.

En consecuencia, conforme a lo señalado se reconoce la validez del artículo 85, párrafo primero y fracción II, segundo párrafo de la Ley Electoral de Quintana Roo, en el aspecto combatido por el Partido Acción Nacional.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática impugna los numerales 71, 85, fracciones II y III, último párrafo y 86 de la Ley Electoral de Quintana Roo, aduciendo al efecto como conceptos de invalidez los siguientes:

a) Que los indicados preceptos, contravienen lo señalado por los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que condicionan la entrega del financiamiento público a los partidos políticos a que tengan registrados por lo menos el cincuenta por ciento de sus candidatos.

b) Que al condicionarse la entrega del financiamiento público al registro de candidatos, aquellos partidos políticos que cuenten con una fuerza electoral relativa no podrán tener acceso a los cargos de elección popular.

Que otra consecuencia, será además que los partidos políticos no contarán con capital para planificar sus gastos de campaña.

c) Que los preceptos impugnados, también son inconstitucionales al condicionar la entrega de recursos públicos a los partidos políticos de reciente registro en el Estado, hasta un año después de haberlo obtenido, lo que impide a dichos partidos el desarrollo de sus actividades, generándoles el perjuicio de no tener forma de enfrentar a sus adversarios políticos en condiciones de equidad,

d) Que por tanto, deben declararse inconstitucionales los citados preceptos al otorgar facultades a la autoridad electoral para retrasar la entrega del financiamiento público a los partidos políticos.

Con el propósito de responder lo aducido por el partido promovente, debe señalarse, en primer término, que como quedó expuesto en esta ejecutoria, el artículo 41, segundo párrafo fracción II, de la Constitución Federal, se refiere expresamente a los partidos políticos nacionales y prevé el financiamiento público de los mismos, cuando éstos participen en elecciones federales, pero la fracción I del propio precepto da derecho a estos partidos a participar también en las elecciones estatales y municipales, por lo que, atendiendo a la interpretación que se hizo de dicha disposición, debe estarse al ámbito de que se trate, sea federal o local, para determinar el tipo de disposición que debe aplicarse en materia de financiamiento público.

Lo anterior lleva a concluir que, en el caso concreto, siendo la materia de impugnación en la acción de inconstitucionalidad disposiciones que rigen el financiamiento público de los partidos políticos en el ámbito local del Estado de Quintana Roo, entonces la disposición a la que debe estarse para el análisis constitucional es el 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, con independencia de que se trate de partidos políticos nacionales.

El citado artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal, que es el que rige el financiamiento público estatal, prevé:

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

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

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

"... f) De acuerdo con las disponibilidades "presupuestales, los partidos políticos reciban, en "forma equitativa, financiamiento público para su "sostenimiento y cuenten durante los procesos "electorales con apoyos para sus actividades "tendientes a la obtención del sufragio universal;"

En dicha disposición fundamental se establece, como principio rector en materia electoral, la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos para su sostenimiento y para la obtención del sufragio universal durante los procesos electorales.

De la disposición fundamental se desprende que los Estados, a través de su Constitución Estatal y sus respectivas leyes, deben garantizar dicho principio rector, pero sin que imponga reglamentación específica al respecto, de tal manera que deja a discreción de las entidades la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, tendentes a buscar una situación equitativa entre los partidos políticos en cuanto al financiamiento para la realización de sus actividades y fines.

Asimismo, debe señalarse que este Alto Tribunal al resolver el siete de octubre de dos mil dos, la acción de inconstitucionalidad 16/2002, promovida por el Partido Acción Nacional, estableció que debe distinguirse entre el derecho mismo para recibir financiamiento público y al porcentaje que a cada partido le corresponde; lo primero atañe a la situación legal que autoriza y garantiza que, conforme a las bases y criterios respectivos, cada partido esté en condiciones de recibir los recursos económicos necesarios; y, lo segundo, se refiere a la situación real de cada partido, que justifica el otorgamiento de mayores o menores recursos por financiamiento público, pues las circunstancias particulares de un partido no necesariamente coinciden con la de los demás, lo que justifica la aplicación de porcentajes o montos diferentes.

Precisado lo anterior, se pasa al estudio de los planteamientos hechos valer por el partido político promovente.

Los artículos impugnados de la Ley Electoral de Quintana Roo, disponen:

"Artículo 71.- El registro se obtiene y surte sus "efectos con la resolución favorable que emita el "Consejo General. Una vez obtenido el registro, los "partidos políticos locales tendrán personalidad "jurídica y en consecuencia, gozarán de los "derechos y obligaciones a que se refiere la "presente Ley, con excepción del financiamiento "público que se ministrará a partir del mes de enero "siguiente."

"Artículo 85.- El financiamiento público de los "partidos políticos para el sostenimiento de sus "actividades permanentes u ordinarias y para la "obtención del voto, se entregará a los titulares de "los órganos internos responsables de la "percepción y administración de los recursos "generales y de campaña, legalmente registrados "ante el Instituto y se fijará en la siguiente forma y "términos:

"I. El financiamiento permanente u ordinario, se "fijará anualmente conforme a los siguientes "criterios:

"A) La cantidad base para asignar el financiamiento "público, será la que resulte de multiplicar el "número de ciudadanos inscritos en el padrón "electoral de la entidad con corte al mes de octubre "del año inmediato anterior al del ejercicio "presupuestal correspondiente, por el cuarenta por "ciento de un salario mínimo general vigente en el "Estado.

"B) La forma de asignar y distribuir la cantidad "resultante, será la siguiente:

"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 en "forma proporcional directa de la votación válida "emitida de cada partido político en la última "elección de Diputados del Estado.

"II. El financiamiento público para las actividades "tendientes a la obtención del voto durante los "procesos electorales, equivaldrá a una cantidad "igual al monto del financiamiento público que le "corresponda a cada partido político por "actividades permanentes u ordinarias en ese año.

"El financiamiento público para la obtención del "voto, será entregado a los titulares de los órganos "internos responsables de la percepción y "administración de los recursos, debidamente "acreditados ante el Instituto en tantas "exhibiciones como elecciones haya y a partir del "registro de candidatos.

"Para el caso de las elecciones de Diputados por "Mayoría Relativa y miembros de los "Ayuntamientos, se tendrá acceso al recurso una "vez que hayan registrado candidatos en por los "menos el cincuenta por ciento de cada una de "dichas elecciones.

"III. Los partidos políticos recibirán anualmente, en "forma adicional, hasta el setenta y cinco por "ciento de los gastos comprobados que por "concepto de sus actividades específicas como "entidades de interés público, hayan destinado en "el año inmediato anterior a la educación y "capacitación política, investigación "socioeconómica y política, así como a las tareas "editoriales, en los términos del reglamento que al "efecto expida el Consejo General.

"Las cantidades que en su caso se determinen para "cada partido político, serán entregadas en "ministraciones conforme al calendario "presupuestal que se apruebe anualmente.

"El financiamiento público ordinario y para la "obtención del voto, se otorgará a 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 el artículo siguiente."

"Artículo 86.- Los partidos políticos que hayan "obtenido su registro o acreditación 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."

La impugnación que realiza el Partido de la Revolución Democrática del numeral 85, fracciones II y III, último párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en cuanto a que se condiciona la entrega del financiamiento público para la obtención del voto, al registro que se haga de por lo menos el cincuenta por ciento de candidatos a Diputados de mayoría relativa y de miembros de los Ayuntamientos cuando así corresponda, se estima infundada, ya que la prerrogativa de otorgar el financiamiento público que a cada partido le corresponde por la realización de sus actividades tendentes a la obtención del voto, deriva de la Constitución Federal, que autoriza y garantiza que, conforme a las bases y criterios respectivos, cada partido esté en condiciones de recibir los recursos económicos necesarios, en forma equitativa, esto es, de acuerdo a su grado de representatividad.

En efecto, este Alto Tribunal ha sustentado que el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal consagra como principio rector en materia electoral la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos, la cual estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad, de ahí que si la norma controvertida establezca como condicionante a los partidos políticos para el acceso al financiamiento público para la obtención del voto, que se registre un cierto porcentaje de candidatos en una determinada elección, ello obedece al establecimiento de condiciones de equidad.

Por tanto el precepto impugnado lejos de contravenir disposición constitucional alguna, garantiza que no se transgreda el principio rector de equidad en el financiamiento público, porque no da un trato diferenciado a los partidos políticos, en virtud de que todos están sujetos a la misma reglamentación y el partido que guarde una situación distinta frente a otro en función de su representatividad, recibirá un trato distinto y proporcional a esa situación. Conforme al principio de equidad en materia electoral los partidos políticos se diferencian por el grado de representatividad que tengan entre los ciudadanos votantes, sin que ello limite su derecho a obtener recursos si logran una representación mayor pues, de estimarse lo contrario, se llegaría al extremo de reconocer una condición igualitaria entre partidos con distinta representatividad, concediéndoles mayores derechos para la asignación de recursos a los que no hubieren obtenido una votación mayor de los que sí la tienen.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia número P./J. 89/2001, consultable en la página seiscientos noventa y cuatro del Tomo: XIV, Julio de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO VIOLA "ESTE PRINCIPIO EL ARTICULO 69, FRACCION I, "DEL CODIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE "MORELOS, QUE ESTABLECE LAS REGLAS "GENERALES CONFORME A LAS CUALES "DEBERA DISTRIBUIRSE EL FINANCIAMIENTO "PUBLICO ESTATAL ENTRE LOS PARTIDOS "POLITICOS. El artículo 116, fracción IV, inciso f), "de la Constitución Federal consagra como "principio rector en materia electoral la equidad en "el financiamiento público entre los partidos "políticos, la cual estriba en el derecho igualitario "consignado en la ley para que todos los partidos "puedan llevar a cabo la realización de sus "actividades ordinarias y las relativas a la "obtención del sufragio universal, atendiendo a las "circunstancias propias de cada partido, de manera "tal que cada uno perciba lo que "proporcionalmente le corresponda, acorde con su "grado de representatividad. En congruencia con lo "anterior, al establecer el artículo 69, fracción I, del "Código Electoral para el Estado de Morelos las "reglas conforme a las cuales deberá distribuirse el "financiamiento público, en efectivo o en especie, "que reciban los partidos políticos con cargo al "presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, "autorizando, por una parte, recursos ciertos y fijos "(10% del monto total del financiamiento público "distribuido en forma igualitaria a todos los "partidos políticos registrados) y, por la otra, "recursos aleatorios (40% en forma igualitaria y "50% en proporción a los votos obtenidos, para "aquellos partidos que hubieren conseguido más "del 3% de la votación en la elección de diputados "de mayoría relativa inmediata anterior), no "transgrede el principio rector de referencia, "porque no da un trato diferenciado a los partidos "políticos, en virtud de que todos están sujetos a la "misma reglamentación y el partido que guarde una "situación distinta frente a otro en función de la "votación última obtenida, recibirá un trato distinto "y proporcional a esa situación. Conforme al "principio de equidad en materia electoral los "partidos políticos se diferencian por el grado de "representatividad que tengan entre los ciudadanos "votantes, sin que ello limite su derecho a obtener "mayores recursos si logran una representación "mayor pues, de estimarse lo contrario, se llegaría "al extremo de reconocer una condición igualitaria "entre partidos con distinta representatividad, "concediéndoles mayores derechos para la "asignación de recursos a los que no hubieren "obtenido una votación mayor de los que sí la "tienen.

Conforme a lo expuesto, procede reconocer la validez del artículo 85, fracción II, último párrafo, así como el resto del texto normativo de la indicada fracción, y de la fracción III, último párrafo de la Ley Electoral de Quintana Roo, al no haberse expresado concepto de invalidez al respecto.

Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática impugna los numerales 71 y 86 de la Ley Electoral de Quintana Roo, porque considera que su texto impide a los partidos de reciente registro en la entidad a ejercer la prerrogativa de acceder al financiamiento público, hasta el mes de enero del año siguiente al que obtuvo su registro, lo que considera transgresor del citado artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal,

A efecto de analizar el anterior argumento, se considera conveniente aludir al procedimiento por virtud del cual los partidos políticos obtienen su registro en el Estado de Quintana Roo, conforme a los lineamientos que al efecto establece la propia ley impugnada.

En términos del artículo 64, las agrupaciones políticas que pretendan constituirse como partido político local, deberán dar aviso de esa intención a la autoridad electoral un año antes de presentar su solicitud de registro como tal, además de acreditar los requisitos que al efecto prevé la propia legislación; conforme al numeral 69, una vez que la agrupación política hubiere satisfecho los requisitos aludidos, deberá presentar ante la autoridad electoral local, su solicitud de registro como partido, acompañada de los documentos que al efecto señala la propia norma, por lo menos catorce meses antes de la celebración de la jornada electoral; conforme al precepto 70, la autoridad electoral dentro de los sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud aludida, deberá resolver si procede o no el registro solicitado, notificándola a la agrupación interesada, dentro de los tres días siguientes a su pronunciamiento y, ordenando su publicación en el Periódico Oficial estatal; por su parte, el artículo 71 dispone que el registro como partido político estatal se obtiene y surte efectos con la resolución favorable que emita la autoridad electoral; mientras que el numeral 52, prevé que para que los partidos con registro estatal puedan participar en las elecciones locales, se requerirá que su registro surta sus efectos, por lo menos un año antes del inicio de la jornada electoral; finalmente, el dispositivo 120, establece que la jornada electoral se verificará el primer domingo de febrero del año en que deban realizarse elecciones ordinarias.

De lo relacionado se advierte que en atención a los momentos y plazos previstos en la legislación local para la obtención del registro de los partidos políticos locales, éste tendrá verificativo, por lo menos un año antes de la celebración de la jornada electoral, esto es, en el mes de febrero del año anterior al en que habrá de celebrarse la elección, circunstancia de la que se colige lo siguiente:

- a) Habrá surtido efectos el registro del partido político local.
- b) Tendrá derecho a participar en el siguiente proceso electoral local; y
- c) Conforme al artículo 71 impugnado gozará de los derechos y obligaciones que la ley impugnada le confiere, excepto el financiamiento público, el cual recibirá hasta el mes de enero del año de la elección.

En esta tesitura, y conforme a los artículos 71 y 86 impugnados, los partidos locales de reciente registro no recibirán financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de las tendentes a la obtención del sufragio universal, durante un periodo aproximado de once meses en el primer caso, y de un mes en el segundo (este último periodo, tomando en cuenta que el financiamiento para gastos de campaña, conforme al segundo párrafo de la fracción II del artículo 85, se entrega a partir del registro de candidatos y este evento realizarse en el mes de diciembre del año previo a la elección conforme al numeral 129 de la propia ley impugnada), respectivamente.

En consecuencia, los partidos políticos locales de reciente registro, se verán limitados a realizar sus actividades ordinarias permanentes, las que se entienden como aquellas inherentes al propio instituto político, para que pueda existir como tal y realizar sus funciones, tales como renta de locales, gastos de mantenimiento, difusión de postulados e ideales políticos, celebración de congresos, pagos de salarios al personal necesario, entre otras; así como las tendentes a la obtención del voto que se ubican como aquellas que durante los procesos electorales se realizan para que el voto ciudadano favorezca a dichos partidos políticos, como son, entre otras, los actos de campaña, registro de candidaturas y nombramiento de representantes ante las distintas instancias electorales, para hacer posible el acceso a la ciudadanía a los cargos de elección popular.

Entonces, si en el caso, los artículos 71 y 86 de la Ley Electoral de Quintana Roo, establecen que los partidos políticos locales de reciente registro recibirán la prerrogativa de financiamiento hasta el mes de enero del año siguiente a la obtención del propio registro, sin duda alguna se incumple con los principios rectores que en materia de financiamiento público establece el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, por virtud de que, se les da un trato inequitativo frente a los demás actores políticos, además de que

tal prerrogativa no puede ser condicionada o limitada en forma alguna, ya que por el hecho de la obtención del registro como partido político local, esos institutos tendrán derecho a percibir financiamiento público, para que se encuentren en aptitud de llevar a cabo sus actividades permanentes y las tendentes a la obtención del voto ciudadano en un plano de equidad.

En estas condiciones debe concluirse que los artículos 71 y 86 de la Ley Electoral de Quintana Roo, contravienen lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General de la República y por lo mismo debe declararse su invalidez en las siguientes porciones normativas:

El artículo 71, en cuanto señala: **"... con excepción del financiamiento público que se ministrará a partir del mes de enero siguiente."**; y el diverso 86, en lo que prevé: **"...a partir del mes de enero del año siguiente al que hayan obtenido su registro..."**

En otro aspecto, el Partido de la Revolución Democrática solicita la declaración de invalidez del segundo párrafo del artículo 91 del citado ordenamiento legal, en atención a que rompe con la estructura de las funciones de los órganos de administración y fiscalización a que se refiere la propia ley impugnada, por virtud de exigir a los partidos políticos contar con un órgano interno responsable de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña, además de ser el responsable de la presentación de los informes ante la autoridad electoral, que la ley prevé.

Que con base en lo anterior, el partido político será el responsable de los actos u omisiones en que incurra en cuanto al incumplimiento de las obligaciones señaladas, por lo que no puede hacerse extensiva esa responsabilidad al Presidente de un partido político por el simple hecho de ostentar ese cargo, lo que se considera violatorio de los principios de certeza y legalidad que deben imperar en la aplicación de las normas.

Que al efecto cabe mencionar que el diverso 265 de la ley impugnada no contempla como responsables solidarios a los Presidentes de los partidos políticos respecto del pago de multas.

A efecto de analizar los anteriores argumentos, a continuación se reproduce el contenido del precepto cuya invalidez se demanda:

"Artículo 91.- Los partidos políticos y coaliciones "deberán constituir en los términos y con las "modalidades y necesidades que cada partido "político y coaliciones determinen, un Organo "Responsable de la Percepción y Administración "de los Recursos Generales y de Campaña, así "como para la presentación de los informes "señalados en el artículo 94 de la presente Ley.

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

Ahora bien, el hecho de que en la disposición impugnada se prevea la obligación de los partidos políticos y coaliciones de constituir en la forma y términos que determinen, un órgano encargado de la percepción y administración de sus recursos permanentes y de campaña, así como de la presentación del informe relativo al origen y monto de los ingresos por financiamiento, así como su aplicación y empleo, no puede considerarse transgresor de los principios de certeza y legalidad previstos en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, sino por el contrario, al encargarse a dicho órgano las cuestiones relativas al manejo del financiamiento a cargo de los partidos políticos y coaliciones, se brinda la certidumbre de que al interior de los institutos políticos no se realizará un manejo indiscriminado de los recursos financieros con los que cuenten; además, de propiciar que los propios actores políticos ajusten su actuar en el uso y destino del financiamiento a las disposiciones legales aplicables.

Asimismo, en cuanto a que el propio precepto en su segundo párrafo, prevé como responsables solidarios a los Presidentes de los partidos políticos y al Titular del órgano que crea el propio artículo, respecto al uso y destino del financiamiento público y de la presentación de los informes que la propia ley prevea, es de señalarse que esa situación no contraviene los principios de legalidad y certeza como lo aduce el promovente, ya que por un lado, dicho precepto constituye la regulación que la Legislatura local impuso a la participación de los partidos políticos en los procesos electorales de la entidad, y por otro, dicho precepto brinda la seguridad de que los recursos públicos que los partidos políticos reciben serán manejados con la transparencia debida, en caso contrario, tanto el responsable de su manejo en el Estado, como el representante máximo del partido político, serán responsables de esas conductas en conjunto con el propio instituto político, lo anterior con el fin de evitar el uso de prácticas que atenten contra los recursos públicos.

Por tanto, el segundo párrafo del artículo 91 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no es contrario a los principios de certeza y legalidad al hacer extensiva una responsabilidad a funcionarios partidistas, en el caso de que se realice un uso y destino indebido de recursos públicos.

Como consecuencia de lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 91 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

DECIMO QUINTO.- COALICIONES.

Los partidos políticos promoventes de las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, solicitan la declaración de invalidez de los artículos 103, tercer párrafo, 107, segundo párrafo, 108, tercer párrafo, 109, fracción I, inciso a) y 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en cuanto regulan diversos aspectos relacionados con las coaliciones, manifestando en lo medular que se transgreden los artículos 90., 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este orden, y previo al análisis de los conceptos de invalidez formulados por los promoventes, a continuación se establecerá el marco que la Constitución Federal prevé para el caso a estudio, así como lo que este Alto Tribunal ha sustentado en materia de coaliciones.

El artículo 90. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estima violado, señala:

"ARTICULO 9.- No se podrá coartar el derecho de "asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier "objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la "República podrán hacerlo para tomar parte en los "asuntos políticos del país. Ninguna reunión "armada tiene derecho a deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta "una asamblea o reunión que tenga por objeto "hacer una petición o presentar una protesta por "algún acto a una autoridad, si no se profieren "injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias "o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver "en el sentido que se desee".

El artículo 90. Constitucional, contiene las garantías de libre reunión y asociación.

Al efecto, este Alto Tribunal ha sustentado que el derecho de asociación implica la potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con personalidad propia y distinta de las asociantes y que tiende a la consecución de objetivos plenamente identificados cuya realización es constante y permanente.

Así, la libertad de asociación implica los siguientes elementos:

a) La creación de un ente con personalidad y sustantividad jurídicas propias y distinta de las de cada uno de sus miembros.

b) La existencia de fines u objetivos permanentes y constantes alrededor de los cuales gira la actividad de la asociación.

Por su parte, el derecho de reunión garantiza que una congregación de sujetos, que busca la realización de un fin, una vez logrado éste, se extinga.

En consecuencia, esta garantía de libre reunión se constituye con las siguientes características.

a) Congregación de sujetos, sin constituir una persona moral distinta.

b) La persecución de un objetivo común temporal y aleatorio que una vez verificado pone fin a la reunión.

El artículo 35, fracción III, de la propia Norma Fundamental, reafirma el principio de que en materia política sólo los ciudadanos de la República podrán gozar de estas garantías.

De este modo, la libertad de asociación y reunión, constituye a su vez un derecho público fundamental, indispensable en todo régimen democrático, en cuanto propician el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.

Este derecho fundamental no debe considerarse absoluto e ilimitado, en tanto que lo afectan condiciones y restricciones de variada índole, las cuales supeditan su ejercicio a la preservación de interés y orden público. Entre las restricciones más comunes y generales a las que se condicionan el ejercicio de estos derechos, algunas conciernen al objeto o finalidades que persiguen los diferentes tipos de asociaciones o reuniones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas.

Así, en particular, la libertad de asociación política, garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país.

Ahora bien, tratándose de los partidos políticos, la libertad de asociación consagrada tanto en el artículo 9o. como en el 35, fracción III, de la Constitución Federal debe analizarse de manera armónica con lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la propia Norma Fundamental, que regula lo relativo a los partidos políticos, y que a la letra dice:

"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:

"I. Los Partidos Políticos son entidades de interés "público; la ley determinará las formas específicas "de su intervención en el proceso electoral. Los "partidos políticos nacionales tendrán derecho a "participar en las elecciones estatales o "municipales.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la "participación del pueblo en la vida democrática, "contribuir a la integración de la representación "nacional y como organizaciones de ciudadanos, "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del "poder público, de acuerdo con los programas, "principios e ideas que postulan y mediante el "sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo "los ciudadanos podrán afiliarse libre e "individualmente a los partidos políticos...."

Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 2/2004 sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página cuatrocientos cincuenta y uno del Tomo XIX; febrero de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es:

"GARANTIAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE "RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL "ELECTORAL, SU INTERPRETACION DEBE "CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN "LOS ARTICULOS 41 Y 116, FRACCION IV, DE LA "CONSTITUCION FEDERAL. Cuando el ejercicio de "las garantías individuales se hace con el fin de "obtener un cargo de elección popular, esas "garantías deben interpretarse conforme a lo "dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de "la Constitución Federal, en los que se regulan "todos aquellos aspectos relativos a la "participación del pueblo en la vida democrática del "país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del "poder público mediante el sufragio universal, libre, "secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el "ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta "índole se sujeta voluntariamente a las "obligaciones que la propia Constitución establece "tratándose de la materia electoral."

Del precepto anterior deriva que regula un tipo específico de asociación como son los partidos políticos, y al respecto establece que estas asociaciones políticas tienen como fin (permanente y constante) la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, señalando expresamente que estas asociaciones (partidos políticos) participarán en los procesos electorales en los términos que señale la ley.

Así, en lo que interesa, la disposición constitucional en cita, tal y como ya se ha dicho en esta ejecutoria, establece principios fundamentales sobre la participación de los partidos políticos en las elecciones, al señalar **"la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales"**, esta remisión expresa que el texto constitucional hace a las leyes para regular la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, está determinada por el ámbito competencial que la propia norma fundamental establece principalmente en los artículos 41, 116 y 124, conforme a los cuales los procesos electorales federales estarán regulados por una ley federal y los estatales por una ley local.

Conforme a lo anterior, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a cualquier tipo de partido político, esto es, sea de carácter nacional o estatal, y que, para efectos de su intervención en el proceso electoral de que se trate, deberá estarse a la ley que lo rige, de tal manera que si se trata de un proceso electoral de carácter federal regirá la ley federal correspondiente y si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley local respectiva.

Asimismo, el precepto constitucional en comento reconoce el carácter de interés público que tienen los partidos políticos y los fines que éstos persiguen, consistentes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por consiguiente, las legislaciones federal y locales respectivas deben regular los procesos electorales correspondientes, de tal manera que permitan hacer vigentes los principios fundamentales establecidos en la disposición constitucional en cita y, con ello, que los partidos políticos posean efectivamente la naturaleza de entidades de interés público y puedan lograr los fines que la Constitución Federal prevé.

Es importante destacar que el artículo 41 constitucional si bien garantiza la existencia de los partidos políticos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido; sin embargo, estos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad que busquen precisamente el que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En consecuencia, si el artículo 41, fracción I, constitucional, remite a la legislación secundaria en cuanto a la forma en que debe darse su intervención en los procesos electorales, inclusive para determinar la forma en que habrán de organizarse, debe estarse entonces a las bases generales que establece dicho precepto constitucional y a lo que dispone dicha legislación sobre la manera en que pueden asociarse, siempre y cuando las disposiciones relativas no contravengan los principios que derivan de las normas constitucionales, dado que la libertad de la que goza el legislador sobre este aspecto, no es absoluta sino restringida, puesto que si bien puede imponer determinadas modalidades, como se ha apuntado, no deben contravenir los principios fundamentales.

Atento a todo lo anterior, cabe considerar que la libertad de asociación que tutela el artículo 9o. de la Constitución Federal, rige también para efectos políticos, materia en la que, como se ha señalado, únicamente pueden asociarse los ciudadanos de la República; y si bien este precepto tampoco señala la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, como se ha indicado, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos.

Sentado lo anterior, se pasa al análisis de los preceptos impugnados:

El Partido de la Revolución Democrática, solicita se declare la invalidez del numeral 103, tercer párrafo de la ley impugnada es violatorio de los artículos 9o. y 41 de la Constitución Federal, ya que limita la facultad de realizar una coalición sólo para aquellos partidos políticos que hubieran participado en la última elección.

El precepto que se combate es del tenor siguiente:

"Artículo 103.- Para efectos de su intervención en "los procesos electorales, los partidos políticos "registrados ante el Instituto, podrán formar "coaliciones a fin de postular a los mismos "candidatos en las elecciones en las que "participen, de conformidad con lo que disponga "esta Ley.

"Se entiende por coalición, la alianza o unión "transitoria de dos o más partidos políticos para "participar en determinada elección.

"Sólo podrán coaligarse, aquellos partidos "políticos que hubieren participado en la última "elección local.

"El Convenio de Coalición podrá celebrarse por "dos o más partidos políticos, el cual deberá "registrarse ante el Instituto Electoral y quedará sin "efecto concluida la calificación de las elecciones "para las que se hayan coaligado."

De acuerdo con esta disposición, el órgano legislativo local previó que los partidos políticos puedan coaligarse, para lo cual deberán cumplir con determinados requisitos y formalidades, circunstancia que en ningún momento transgrede el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como tampoco la garantía de libre asociación en materia política consagrada en los artículos 9o. y 35, fracción III, constitucionales, ya que como se ha precisado, tal garantía debe vincularse precisamente con los artículos que regulan el sistema electoral, conforme a los cuales, los partidos políticos deben cumplir con determinados fines, tales como promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, esto es, que cuenten con una verdadera representatividad y permanencia.

Debe destacarse que en la Norma Fundamental, no se establece que los partidos políticos puedan reunirse para intervenir en el proceso electoral, ya sea a través de coaliciones o bien, a través de cualquier otra figura, pues en todo caso lo que regula es la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política; sin embargo, es el órgano legislativo el que establece esa modalidad.

En efecto, conforme a la Constitución Federal, la regla general es que los partidos políticos participen por sí solos en los comicios, dado que precisamente representan una ideología o plataforma política, con programas o estatutos concretos y particulares, que los distinguen de los restantes partidos políticos que también existan. Por tanto, la excepción es que se les permita coaligarse para efectos de conveniencia electoral, ya que en principio, precisamente al representar determinada ideología, participan por sí solos en el proceso electoral.

En este orden, el artículo 103, tercer párrafo, de la ley impugnada, no puede considerarse violatorio de los principios señalados, al limitar la participación de los partidos políticos en coalición, a que hubieren participado en la última elección local, lo que no es otra cosa que el régimen legal al que debe estarse para tal efecto, lo cual no hace nugatorio el inexistente derecho constitucional de coalición de partidos políticos que aduce el Partido de la Revolución Democrática, pues éste es creado con el rango de legislación secundaria y, por ende con las restricciones, modalidades y condiciones que el Congreso Local quiso imprimirle, lo cual como se ha asentado no contraviene ningún principio fundamental en materia electoral, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez relativo.

Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, promovidas por el Partido del Trabajo y por la Agrupación Política Nacional denominada "Movimiento Nacional de Organización Ciudadana".

Por tanto lo procedente es reconocer la validez del tercer párrafo del artículo 103 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

El Partido de la Revolución Democrática, también solicitó la declaración de invalidez del artículo 107 de la Ley Electoral de Quintana Roo, aduciendo al efecto como concepto de invalidez, lo siguiente:

Que el citado artículo, en su segundo párrafo es contrario al principio de legalidad previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, al conferir al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad atribuciones propias del Pleno del Consejo General, consistentes en el nombramiento de una Comisión que verificará la celebración de las asambleas que realicen los partidos políticos para acordar las coaliciones.

Que igualmente, al conferirse la atribución señalada al Presidente del Instituto Electoral, se violenta el principio de certeza, ya que la legislación electoral local otorga al Consejo General de ese Instituto, la facultad de aprobar comisiones como la señalada.

Asimismo, el partido político Convergencia solicita también la declaración de invalidez del artículo 107 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en atención a que transgrede el principio de "equidad" previsto en el diverso "9o." de la Constitución Federal, el cual brinda al ciudadano mexicano la libertad de formar coaliciones y de asociarse, la que no debe coartarse ni sujetarse a una ley ordinaria, máxime que dicha libertad se otorga para que cada coalición trabaje en pro de la ciudadanía, por tanto, una disposición legal como la que se combate, no podrá restringir o establecer mayores requisitos que los que la propia Constitución Federal señala para su ejercicio.

Del análisis integral de los argumentos hechos valer por el citado partido en el anterior concepto de invalidez, se advierte que éstos son inatendibles, ya que no señala cuáles son, o en qué consisten los mayores requisitos que exigen las normas que combate para formar coaliciones o asociarse y en consecuencia cuál es el vicio de inconstitucionalidad que existe; por lo que este Tribunal Pleno, se encuentra imposibilitado para pronunciarse sobre la pretendida transgresión a los preceptos de la Constitución Federal que señala como violados y, no se está en el caso de poder suplir la deficiencia de la queja, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, únicamente será materia de análisis en este apartado, la impugnación realizada por el Partido de la Revolución Democrática al artículo 107, segundo párrafo de la Ley Electoral de Quintana Roo, conforme a los argumentos que han quedado precisados al efecto.

El precepto cuestionado, es del siguiente tenor:

"Artículo 107.- Los partidos políticos que pretendan "formar una coalición, deberán manifestar por "escrito al Consejero Presidente del Instituto, y "durante sus ausencias, al Secretario General, su "propósito de constituirla dentro de los diez días "siguientes al inicio del proceso electoral, debiendo "acompañar en el mismo acto de solicitud, el "calendario en el que se especifiquen las fechas "para la celebración de sus Asambleas respectivas "u órganos equivalentes.

"Dentro de los tres días siguientes al plazo "señalado en el párrafo anterior, el Consejero "Presidente designará una Comisión o las que se "requieran para efecto de verificar la celebración de "las asambleas mencionadas, en todo caso, no "podrán concurrir dos o más comisiones para "constatar una misma asamblea o reunión.

"En todo caso, las asambleas referidas en el "presente artículo, deberán realizarse entre el 15 y "25 de octubre del año anterior de la elección.

"Dentro de los cinco días siguientes a los que se "haya efectuado la última asamblea programada en "el calendario, el Consejo General del Instituto, "resolverá sobre la solicitud de coalición y "notificará al representante de la misma, ordenando "publicar la resolución en el Periódico Oficial del "Gobierno del Estado, a más tardar el día 31 de "octubre del año anterior de la elección."

De este numeral destaca, para lo que al caso interesa que los partidos políticos interesados en formar una coalición deberán manifestar por escrito esa intención al Consejero Presidente del Instituto Electoral local y durante sus ausencias, al Secretario General de dicho órgano, dentro de los diez días siguientes al inicio del proceso electoral, debiendo acompañar al efecto el calendario donde se establezcan las fechas para la celebración de sus Asambleas; que dentro de los tres días siguientes al aviso respectivo, el citado Consejero Presidente designará una Comisión o las que se requieran para constatar la celebración de las Asambleas aludidas.

Ahora bien el partido promovente, aduce que el precepto cuya invalidez se demanda confiere al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, atribuciones que son propias del Pleno del Consejo General, consistentes en el nombramiento de una Comisión como a la que se refiere el citado numeral; al efecto, cabe hacer mención que la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, al prever las atribuciones del citado Consejo, señala, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

"Artículo 14.- El Consejo General tendrá las "siguientes atribuciones:

"... XXXIII. Aprobar la creación de comisiones, "mismas que estarán integradas por consejeros "con derecho a voz y voto, y podrán concurrir a las "mismas los representantes de los partidos "políticos o coaliciones, de conformidad a lo que se "señale en el Reglamento Interno del Instituto."

De este precepto se advierte que el Consejo General del Instituto Electoral local, cuenta con facultades para crear comisiones, que éstas las integrarán los propios Consejeros electorales, teniendo en ellas derecho a voz y voto; que podrán concurrir a las citadas comisiones representantes partidistas y de las coaliciones.

Conforme a lo señalado, las comisiones que el órgano supremo de la autoridad electoral puede crear de acuerdo a la norma que regula su actuar, son aquellas que tienen por objeto atender cuestiones inherentes a las actividades que realiza el propio Instituto, al estar conformadas, incluso, por los propios Consejeros del órgano electoral y con facultades de decisión; mientras que la Comisión a que se refiere el precepto impugnado únicamente cuenta con facultades de verificación y no de decisión; y estará conformada por los funcionarios que el Presidente del Consejo General designe y no por miembros de éste.

En esta tesitura, es que deviene infundado el argumento de invalidez aducido al respecto, en atención a que la norma combatida no confiere al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad atribuciones propias del Consejo General, ya que las comisiones que éste puede crear no cuentan con las mismas características y funciones de la que se contiene en la propia norma impugnada; por tanto, no se viola el principio de legalidad previsto en la fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

Asimismo, el propio precepto impugnado no violenta el principio de certeza contenido en la disposición constitucional señalada, ya que en ésta se precisa quién designará la comisión (Consejero Presidente) y para qué efecto se constituirá (verificar la celebración de las Asambleas que desarrollen los partidos políticos que pretendan coaligarse)

Además, debe tenerse en cuenta que es al propio Consejero Presidente a quien corresponde atender y dar el trámite debido a la solicitud respectiva para la formación de la coalición y, al Consejo General, determinar si es procedente o no el registro de la coalición.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 107, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

El citado Partido de la Revolución Democrática, impugna el artículo 108, tercer párrafo, de la aludida Ley Electoral, porque en su concepto vulnera el derecho de asociación previsto en el numeral 9o. de la Constitución Federal, al establecer que el convenio de coalición que acuerden los partidos que la conformen, no podrá ser modificado una vez que se encuentre registrado ante la autoridad electoral (aspecto que quedó pendiente de analizar en el considerando Décimo de esta resolución).

Que lo anterior es así, toda vez que durante el proceso electoral pueden surgir situaciones y procedimientos que requieran formar parte del convenio, así como que puedan ser cambiados algunos acuerdos que no desvíen el objetivo principal de la coalición.

Que si bien el diverso numeral 106 de la ley impugnada, señala cuáles son los requisitos del convenio de coalición, éstos no deben considerarse limitativos, ya que existen asuntos que deben plasmarse en dicho convenio para dar certeza a sus integrantes y que no forman parte del citado texto normativo, tales como, quién ostenta la representación de la coalición, su domicilio, cómo se integran los órganos ejecutivos, de dirección y finanzas, su competencia y su representación ante los órganos electorales; por tanto, la prohibición contenida en el precepto impugnado, imposibilita a la coalición a modificar los aspectos mencionados en el convenio relativo.

A efecto de analizar los argumentos señalados, se reproduce a continuación el texto de la norma combatida:

"Artículo 108.- Para fines de las coaliciones, los "partidos políticos coaligados deberán registrar "ante el Instituto la plataforma política común y el "Convenio de Coalición, a más tardar tres días "antes de que se inicie el período de registro de "candidatos fijado en esta Ley.

"El Consejo General, previa revisión de la Junta "General, resolverá sobre el registro de las "coaliciones, atendiendo a la comprobación de las "constancias certificadas por Notario Público que "haya presentado la Comisión designada por el "Consejero Presidente para tal efecto, de acuerdo "con lo dispuesto en el párrafo segundo del "artículo 107 de esta ley y el análisis del dictamen "de la referida Comisión, sobre el cumplimiento de "los requisitos previstos en esta Ley por parte de "los partidos solicitantes.

"Cuando proceda el registro, el Consejo General "expedirá certificado haciéndolo constar y lo "comunicará a los demás Organismos Electorales. "En caso de negativa, fundamentará las causas que "la motiven y lo comunicará a los interesados. Su "resolución admitirá juicio de inconformidad y "deberá publicarse, en todo caso, en el Periódico "Oficial del Gobierno del Estado el acuerdo "respectivo. Una vez que se haya registrado el "convenio de coalición ante el órgano electoral "correspondiente, dicho convenio ya no podrá ser "modificado o reformado con posterioridad.

"En el caso de Diputados de mayoría relativa, el "Convenio de Coalición deberá contener a qué "partido político o grupo parlamentario "representará en el seno de la Legislatura del "Estado, en caso de obtener el triunfo en el Distrito "Uninominal correspondiente. Dicha asignación "deberá ser uno a uno, sin dejar lugar a duda y en "el total de los distritos en que se postulen "candidatos de mayoría relativa por dicha "Coalición."

De este precepto se advierte, en lo que al caso interesa, que los partidos políticos coaligados deberán registrar ante la autoridad electoral su plataforma política común y el convenio de coalición, el cual una vez que se haya registrado, no podrá sufrir modificaciones o reformarse con posterioridad.

Al efecto, se hace necesario acudir a lo previsto en el artículo 106 de la Ley Electoral de Quintana Roo, el cual no es motivo de impugnación, a fin de constatar la regulación que se hace del citado convenio de coalición.

"Artículo 106.- El Convenio de Coalición deberá "contener lo siguiente:

"I. Los partidos políticos que la integran;

"II. La elección o elecciones que la motivan;

"III. El nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento "y domicilio de los candidatos;

"IV. El emblema o los emblemas y el color o colores "que distinguirán a la Coalición;

"V. El cargo para el que se postula a los "ciudadanos;

"VI. La forma de distribución del financiamiento "que les corresponda;

"VII. El porcentaje de la votación obtenida por la "coalición que corresponderá a cada uno de los "partidos coaligados;

"VIII. El orden de prelación para la conservación del "registro y acreditación en su caso;

"IX. La documentación que acredite la aceptación "de la Coalición por parte de cada uno de los "órganos facultados por los estatutos de los "partidos políticos que se pretendan coaligar, "dependiendo de la elección de que se trate.

"Para estos efectos, las asambleas o equivalentes "se llevarán a cabo, en presencia de la Comisión "que el Consejero Presidente del Instituto designe "de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo "del artículo 107 de esta ley y de uno o varios "Notarios Públicos;

"X. La plataforma electoral que sustente la "postulación presentada por la coalición, así como "la documentación que compruebe que los órganos "correspondientes de cada partido político "aprobaron la plataforma electoral de la coalición y "la candidatura o las candidaturas propuestas, "requiriéndose que las asambleas o reuniones en "donde esto se apruebe, se celebren en presencia "de la Comisión que el Consejero Presidente del "Instituto designe para tal efecto, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 107 "de esta ley y de uno o varios Notarios Públicos; y

"XI. La especificación del partido o grupo "parlamentario a que pertenecerán los diputados "por el principio de representación proporcional "que les correspondan."

Como puede advertirse, este precepto señala los requisitos torales que debe contener el convenio de coalición, los que constituirán las bases de su organización y funcionamiento; en este sentido, debe entenderse que la prohibición contenida en el artículo 108, tercer párrafo de la ley impugnada, en cuanto a que el convenio de coalición no podrá ser modificado o reformado con posterioridad a su registro, atiende precisamente a las bases que sustentan precisamente a la propia coalición y que son las que se contienen en el numeral 106 de la Ley impugnada y que son las que no podrán modificarse; por tanto, no se contraría al artículo 9o. de la Constitución Federal, como lo aduce el Partido de la Revolución Democrática, ya que en principio, como se ha señalado, la coalición es una prerrogativa que otorga el legislador secundario, mas no un derecho constitucional, de ahí que el numeral combatido no impide ni hace nugatorio que los ciudadanos puedan agruparse o asociarse en materia política, ni tampoco hace nugatorio que los partidos políticos participen en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Además, debe señalarse que la prohibición de realizar modificaciones o reformas a los aspectos torales del convenio de coalición una vez que éste haya sido registrado ante la autoridad electoral competente, atiende al principio de certeza previsto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, certidumbre que opera incluso para las leyes electorales, tal y como se establece en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la propia Norma Fundamental; por lo que el concepto de invalidez hecho valer al respecto es infundado.

En consecuencia, también resulta infundado lo aducido por el partido promovente, en cuanto a que la norma impugnada impedirá a la coalición, en su caso, modificar acuerdos que no desvíen el objetivo principal de ésta y que no forman parte del texto normativo, tales como, quién ostenta la representación de la coalición, su domicilio, cómo se integran los órganos ejecutivos, de dirección y finanzas, su competencia y su representación ante los órganos electorales; ya que como se señaló, la prohibición de modificar el convenio de coalición, opera únicamente para las bases que sustentan a esa modalidad, contenidas en el artículo 106 de la propia ley impugnada, con el fin de salvaguardar la certeza que debe imperar en los procesos electorales, además, de estimar lo contrario, se permitiría que durante la vigencia de la coalición, el convenio respectivo pueda ser modificado en forma indiscriminada.

Por tanto, procede reconocer la validez del artículo 108, tercer párrafo de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Los partidos promoventes coinciden en señalar que la fracción I, inciso a) del artículo 109 de la Ley Electoral de Quintana Roo, es inconstitucional con apoyo en lo siguiente:

a) Que se violan los artículo 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al otorgarse a la coalición como financiamiento público para gastos de campaña la cantidad que por tal concepto corresponde a uno de los partidos políticos que la conforman, trae como consecuencia que los restantes partidos que la conforman dejen de recibir los recursos que les corresponden, por la circunstancia de ejercer su derecho de integrar o formar parte de una coalición para postular candidatos.

Que la naturaleza de la coalición radica en que se permita a dos o más partidos políticos unir fuerzas tanto políticas como electorales y financieras para contender en una elección, lo que no implica la constitución de una entidad política nueva, sino por el contrario, conservan su individualidad no obstante su participación en ella, por tanto, debe asignarse a cada partido coaligado el financiamiento público que le corresponde, puesto que la Constitución Federal les reconoce el carácter de entidades de interés público independientes

b) Que es facultad de los partidos políticos formar alianzas o uniones transitorias con sus homólogos con el único fin de participar en conjunto en una determinada elección y postular a los mismos candidatos, por lo que para efectos de la ley impugnada sólo deberá considerarse a la coalición "como si se tratara de un solo partido político" en los supuestos en que expresamente lo señale la ley para efectos de garantizar la equidad en el proceso electoral

c) Que la norma combatida priva a los partidos políticos que integran una coalición y que no obtuvieron un voto mayoritario en la elección de Diputados anterior, de las prerrogativas que la legislación local establece a su favor en materia de financiamiento público, y a la par, dicho precepto inhibe el derecho de los partidos coaligados de pactar libremente en el convenio de coalición respectivo el monto de las aportaciones que hará cada uno de ellos para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes a la autoridad electoral.

Que además, con el contenido de la norma controvertida se establece una excepción al derecho que tienen los partidos políticos a recibir financiamiento público, situación que no está permitida por la Constitución Federal.

d) Que la norma controvertida, transgrede también el principio de certeza contenido en la fracción IV, inciso b) del artículo 116 de la Constitución Federal, en tanto que la propia ley impugnada prevé que la única vía para que se otorgue el financiamiento a las coaliciones como si se tratara de un solo partido político es la de la **coalición** total; sin embargo, permite también la coalición parcial.

e) Que en el caso, también se transgrede el derecho de reunión previsto en el artículo 9o. de la Constitución Federal, al inhibirse el derecho de los partidos políticos a participar en coalición en un proceso electoral.

Que lo anterior es así, toda vez que el inciso a) del citado precepto impugnado, contraviene el principio de equidad en el financiamiento público que deberán recibir los partidos políticos para sus actividades ordinarias así como para la obtención del voto, contenido en el inciso f) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, ya que se pretende que la coalición reciba como recursos para la obtención del voto, los que correspondan al partido que obtuvo la mayor votación en la elección de diputados inmediata anterior.

Que esto tiene como consecuencia que les sea retirado a los partidos que pretendan coaligarse el financiamiento que para la obtención del voto les corresponde, evitando con ello que los partidos sumen esfuerzos y recursos para enfrentar un proceso electoral.

Precisado lo anterior, conviene reproducir el contenido del precepto impugnado:

"Artículo 109.- La Coalición en la que se postulen "candidatos a Gobernador del Estado, Diputados o "miembros de los Ayuntamientos, se sujetará a lo "siguiente:

"I. Disfrutará de las prerrogativas que otorga esta "Ley, conforme a las siguientes reglas:

"a. Tendrá el financiamiento público para gastos de "campaña como si se tratara de un solo partido "político, por lo que le será asignado sólo el monto "que corresponda al partido político coaligado que "haya obtenido la mayor votación válida en la "elección de diputados inmediata anterior."

De este precepto se tiene que las coaliciones gozarán de financiamiento público para sufragar sus gastos de campaña:

a) Como si se tratara de un solo partido político

b) Que el monto que les asignado será el que le corresponda al partido político coaligado que haya obtenido mayor votación válida en la elección de diputados inmediata anterior.

Conforme a lo anterior, las coaliciones recibirán como financiamiento público por sus actividades tendentes a la obtención del sufragio, la cantidad que por tal concepto deba recibir uno solo de los partidos que la conformen.

Ahora bien, conforme a lo expuesto en este considerando, los artículos 9o., 35, fracción III, y 41, fracción I, de la Constitución Federal, facultan a la legislatura, ya sea federal o local, establecer en la ley correspondiente la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad, es decir, los requisitos que para ello se establezcan no pueden hacer nugatorio el ejercicio del derecho de asociación en materia política, así como tampoco deben impedir la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos, establecidos en el artículo 41 en cita.

Por otra parte, tal y como ya se estableció en el considerando que antecede, este Alto Tribunal ha sustentado que el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal consagra como principio rector en materia electoral la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos, la cual estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad y, que no podrá condicionarse en modo alguno la entrega de dicho financiamiento.

Conforme a lo señalado, es que resultan fundados los argumentos de invalidez hechos valer por los partidos promoventes de las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, puesto que como se señaló en el párrafo precedente, los partidos políticos cuentan con el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad, circunstancia que deriva de su sola calidad de partidos políticos como entidades de interés público, financiamiento que no puede ser coartado o limitado por su participación en una coalición.

En efecto, de lo expuesto en este considerando se tiene que si bien la legislación local permite a los partidos políticos coaligarse para efectos de conveniencia electoral, ya que en principio, precisamente al representar determinada ideología, participan por sí solos en el proceso electoral, situación que no implica el que dejen de ser partidos políticos, por el hecho de coaligarse con el fin de postular candidaturas comunes a puestos de elección popular y que como consecuencia, dejen de percibir el financiamiento público que les corresponde para el sostenimiento de sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal

Asimismo, cabe reiterar que si bien del artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal, se desprende que los Estados, a través de su Constitución Estatal y sus respectivas leyes, deben garantizar que los partidos políticos gocen de financiamiento público tanto para sus actividades permanentes como las relativas a la obtención del voto ciudadano, pero sin que imponga reglamentación específica al respecto, de tal manera que deja a discreción de las entidades la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, tendentes a buscar una situación equitativa entre los partidos políticos en cuanto al financiamiento para la realización de sus actividades y fines; dicha situación no llega al extremo de facultar al legislador local a otorgar a los partidos políticos que formen una coalición, solamente el financiamiento que corresponda a uno solo de los partidos que la conformen.

Por tanto, al ser el financiamiento público por gastos de campaña, una de las prerrogativas que por disposición constitucional corresponde a los partidos políticos, el hecho de que la disposición impugnada impida a los partidos políticos participantes en una coalición recibir financiamiento por esas actividades, al no haber obtenido la votación mayoritaria en la elección de diputados anterior, coarta el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento, por el hecho de participar en coalición, con lo que se deja de reconocer la actividad para la obtención del voto de esos partidos; además de generar inequidad entre los partidos coaligados y los que no participen en el proceso electoral bajo esa modalidad; lo que resulta contrario a los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal.

En mérito de lo expuesto, al haber resultado fundados los conceptos de invalidez hechos valer al efecto por los partidos políticos promoventes, se declara la invalidez del inciso a) de la fracción I del artículo 109 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Finalmente, en este apartado, el Partido de la Revolución Democrática, solicita la declaración de invalidez del artículo 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por considerar que se niega a los partidos políticos participantes en una coalición a tener una representación en los órganos electorales, conculcándose el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal.

Que lo anterior lo considera así, toda vez que el precepto combatido señala que la representación de la coalición sustituye para los efectos a los que haya lugar, a la de los partidos que la integran en lo individual.

Asimismo, el partido Convergencia señaló en su escrito inicial que también solicitaba la declaración de invalidez del citado artículo 110 de la norma general impugnada; sin embargo, no expuso al efecto concepto de invalidez que sustentara su solicitud, por lo que este Alto Tribunal se encuentra imposibilitado para analizar el precepto señalado, al no estar en el supuesto de poder suplir la queja deficiente, ya que en materia electoral priva el principio de estricto derecho, conforme a lo establecido por el ya citado segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, únicamente será materia de análisis en este apartado, la impugnación que el Partido de la Revolución Democrática realiza del artículo 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo, conforme a los argumentos que al efecto han quedado señalados en párrafos precedentes.

Sentado lo anterior, a continuación se transcribe el contenido del precepto impugnado:

"Artículo 110.- La Coalición actuará como un solo "partido político y por lo tanto, la representación de "la misma sustituye para todos los efectos a que "haya lugar a la de los partidos políticos "coaligados.

"Deberá acreditar tantos representantes como "correspondiera a un solo partido político ante los "órganos del Instituto. Lo dispuesto en este "párrafo en todos los distritos y municipios se "aplicará para todos los efectos, aun cuando sólo "se hubiesen coaligado para una determinada "elección y dejado de coaligarse para otras."

Ahora bien, el contenido del primer párrafo del precepto impugnado, en cuanto señala que la representación de la coalición sustituye para todos los efectos a la de los partidos que la conformen, no puede considerarse que contravenga alguna disposición de carácter constitucional, ya que tomando en cuenta que conforme a la propia ley impugnada, una coalición es la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de postular candidatos en común, es que se justifica el hecho de que aquélla actúe como si se tratara de un solo partido para un proceso electoral determinado, representando como una entidad a todos los institutos políticos que hayan decidido conformarla para un tipo específico de elección, esto es, dicha representación atiende a la unión de partidos y no a ellos en lo particular.

En esta tesitura, el hecho de que el segundo párrafo del precepto en cuestión, señale que la coalición deberá acreditar tantos representantes ante los órganos electorales como si se tratase de un solo partido político, aun y cuando sólo se hubiesen coaligado para una determinada elección y dejado de hacerlo en otra, se considera violatorio de la representatividad que ante tales órganos deben tener los partidos políticos, al hacer nugatoria esa prerrogativa por el solo hecho de participar en una coalición, ya que ésta no representaría los intereses del partido en lo que no se coaligó, impidiendo que prevalezca la individualidad de cada partido, contrariando el principio de legalidad previsto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

En efecto, conforme a las reglas o bases que se establecen para la coalición de partidos, previstas en los artículos 107, 108 y 109 de la ley en estudio, se desprende que la coalición puede darse para la postulación de uno o varios candidatos, de tal suerte que la representación a que se refiere el artículo 110 que se analiza, debe operar conforme a los lineamientos previstos en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, que señala:

"Artículo 81.- Cada partido político o coalición con "registro contará con un representante propietario "y su respectivo suplente ante el Consejo General y "Distritales del Instituto, quienes concurrirán a sus "sesiones con voz pero sin voto.

"Los partidos políticos o coaliciones, que hubieren "registrado a sus candidatos, fórmulas y planillas "tendrán el derecho a nombrar representantes ante "las Mesas Directivas de Casilla.

"Por cada casilla, los partidos políticos podrán "nombrar hasta dos representantes propietarios y "sus respectivos suplentes. Los suplentes "únicamente podrán estar en las casillas cuando no "estén los propietarios.

"En cada uno de los Distritos Electorales "Uninominales, los partidos políticos o coaliciones, "podrán nombrar un representante general "propietario por cada diez casillas Urbanas, y uno "por cada cinco rurales, con sus respectivos "suplentes.

"Sólo habrán respresentantes de partidos cuando "éstos participen por sí solos en el proceso "electoral, y de la coalición en caso de haberse "autorizado, ante los Organos del Instituto.

"Los representantes de los partidos o coaliciones "ante las Mesas directivas de Casilla, deberán "perteneer y estas inscritos en la Sección "Electoral del Padrón Electoral, al que pertenezca la "Mesa Directiva de Casilla ante la cual se pretende "acreditar. Los representantes generales, deberán "perteneer y estas inscritos en la Sección Electoral "del Padrón Electoral, al que pertenezca una de las "Mesas Directivas de Casilla ante las cuales se "pretende acreditar."

En consecuencia, si bien como ya se dijo, las legislaturas locales cuentan con facultades para regular la participación de los partidos políticos en los procesos electorales locales, así como para establecer la modalidad de la coalición para ello; lo cierto es que dicha situación no llega al extremo de facultar al legislador local a hacer nugatoria la participación de los partidos políticos que formen una coalición, en los órganos electorales, al condicionar su representatividad ante ellos por el hecho de participar en coalición, además de impedir una representación que no solamente deriva de la Norma Fundamental, sino de la propia legislación del Estado.

Por tanto, conforme a lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

DECIMO SEXTO.- ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION.

El Partido Político Convergencia aduce en sus conceptos de invalidez que el artículo 96 de la Ley Electoral de Quintana Roo, vulnera lo dispuesto por el diverso 116, fracción IV, inciso g), ya que no garantiza se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social propiedad del Estado, al condicionar el acceso a dichos medios.

Con el propósito de analizar lo aducido, se estima necesario analizar lo previsto por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que señala:

"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:

"...

"g) Se propicien condiciones de equidad para el "acceso de los partidos políticos a los medios de "comunicación social;..."

Ahora bien, del precepto de la Constitución Federal transcrito, se advierte que los Estados, a través de su Constitución y sus respectivas leyes, deben garantizar el principio de equidad para que los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación social; principio respecto del cual este Alto Tribunal ha sustentado el criterio que se contiene en la tesis de jurisprudencia número 22/2004, la que se encuentra pendiente de publicación y que es del tenor siguiente:

"PARTIDOS POLITICOS. EL ARTICULO 63 DEL "CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS "ELECTORALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, "QUE REGULA SU ACCESO A LOS MEDIOS DE "COMUNICACION PROPIEDAD DEL GOBIERNO "ESTATAL, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE "EQUIDAD QUE TUTELA EL ARTICULO 116, "FRACCION IV, INCISO G), DE LA CONSTITUCION "FEDERAL. El artículo 63 del Código de "Instituciones y Procedimientos Electorales para el "Estado de Tlaxcala, que establece las reglas para "la distribución del tiempo a que tienen derecho los "partidos políticos en los medios de comunicación "propiedad del Estado, tomando en consideración "el porcentaje de la votación total válida que "hubiesen obtenido en la última elección ordinaria

"de diputados locales de mayoría relativa, "contraviene el principio de equidad en materia "electoral que tutela el artículo 116, fracción IV, "inciso g), de la Constitución Federal, pues coloca "en desventaja a los partidos políticos con menor "grado de representatividad frente a aquellos que sí "cuentan con antecedentes electorales, pues en "dicha materia, la finalidad del citado principio "constitucional consiste en que dichos partidos "difundan entre la ciudadanía sus programas, "plataformas, postulados, ideas y principios, pues "ello incluye que puedan obtener presencia entre "los votantes y alcanzar el grado de "representatividad que merezcan, por lo que tal "acceso debe ser en un plano de igualdad, sin "tomar en cuenta elementos subjetivos o "particulares de cada partido."

Del anterior criterio se advierte que la equidad en materia electoral respecto del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación propiedad del gobierno atiende a que la finalidad que se persigue con este principio, es que los partidos políticos difundan entre la ciudadanía sus programas, principios e ideas, para obtener de esa forma presencia entre los votantes y por ende alcancen un grado de representatividad dependiendo de la difusión de sus principios, postulados y plataformas.

Por tanto, el acceso a los medios de comunicación propiedad del gobierno, por parte de los partidos políticos debe ser en un plano de igualdad para todos, esto es, sin tomar en consideración para ello elementos subjetivos o particulares de cada partido, porque sólo de esa forma se propiciarán condiciones de equidad en este tema, ya que de otro modo se colocaría en desventaja a aquellos partidos que no cuentan con antecedentes electorales, pues sus oportunidades de acceder a los medios de comunicación serían mínimas, lo que atentaría inclusive contra su propia existencia.

Sentado lo anterior, enseguida se reproduce el artículo 96 de la Ley Electoral de Quintana Roo cuya invalidez se demanda:

"Artículo 96.- Los partidos políticos acreditados "ante el Instituto contarán de manera igualitaria con "elementos para llevar a cabo sus actividades, por "tanto, gozarán de la prerrogativa de acceso a los "medios de comunicación social propiedad del "Estado, de acuerdo a las siguientes formas, "procedimientos y tiempos:

"I. Cada partido político dispondrá de quince "minutos semanalmente, que no serán "acumulativos, y que se dividirán de acuerdo a lo "que determine la Dirección de Partidos Políticos "del Instituto;

"II. En período de campaña, dispondrán de treinta "minutos semanales, que no serán acumulativos, y "que se dividirán de acuerdo a lo que determine la "Dirección de Partidos Políticos del Instituto;

"III. Los partidos políticos coaligados sólo "dispondrán de treinta minutos semanales, mismos "que en ningún caso podrá acumularse;

"IV. Los partidos políticos y coaliciones tendrán "participación igualitaria en un programa especial "conjunto de radio y televisión, organizado por la "Dirección de Partidos Políticos del Instituto, que "será transmitido dos veces durante el mes de su "realización;

"V. El Instituto organizará de manera permanente "dos programas mensuales de una hora cada uno;

"VI. En el caso de partidos políticos nacionales, la "prerrogativa de acceso a medios de "comunicación, se otorgará a partir de la "acreditación ante el Instituto de su registro "obtenido en el Instituto Federal Electoral; y

"VII. La Dirección de Partidos Políticos del Instituto, "determinará mediante sorteos bimestrales el "orden, las fechas y horarios de transmisión de los "programas y establecerá las medidas para la "debida difusión de la programación. Los "programas de los partidos políticos, serán "transmitidos en horarios de mayor audiencia.

"Los partidos políticos y las coaliciones contarán "de manera gratuita con el apoyo técnico necesario "para ejercer su prerrogativa de acceso a los "medios de comunicación propiedad del Estado."

Como puede advertirse, el artículo 96 de la Ley Electoral de Quintana Roo, establece reglas igualitarias para los partidos políticos en la distribución del tiempo en los medios de comunicación propiedad del Gobierno del Estado; por tanto, no contraviene el principio de equidad en materia electoral que tutela el artículo 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no colocar en desventaja a unos partidos políticos respecto de otros.

Por otra parte, el propio partido Convergencia, solicita la declaración de invalidez del artículo 101 de la Ley Electoral impugnada, al considerar que los partidos políticos con registro estatal se encuentran en una situación de desventaja respecto de los partidos nacionales para acceder a los medios de comunicación, por lo que se debe establecer una prerrogativa adicional a los partidos locales, ya que únicamente cuentan con las ministraciones que les otorga el Instituto Electoral local y las que puedan obtener del financiamiento privado hasta los límites que la legislación les permita.

El precepto combatido dispone:

"Artículo 101.- El Consejo General, a partir de la "sesión en que inicie el proceso electoral, pondrá a "disposición de los partidos políticos el catálogo "de los tiempos, horarios, canales, estaciones "disponibles y las tarifas.

"De igual forma, durante las campañas electorales, "el Instituto realizará monitoreos sobre los medios "de comunicación masiva existentes en el Estado."

De esta disposición se advierte, que la autoridad electoral pondrá a disposición de los partidos políticos un catálogo de tiempos, horarios, canales, estaciones disponibles y tarifas, para que puedan contratar espacios para su difusión en los medios de comunicación masiva propiedad de particulares o concesionados; en consecuencia, el texto normativo que se combate, no refiere aspectos de trato especial a partidos políticos con registro nacional, respecto de los locales, por lo que resulta infundado el argumento de invalidez aducido por el promovente.

Además, conviene destacar que en caso de que se estableciera una prerrogativa adicional a favor de los partidos locales, en materia de acceso a los medios de comunicación, tal y como lo pretende el partido promovente, entonces se propiciaría inequidad en el trato que para tal efecto la norma impugnada otorga a los partidos nacionales y estatales.

Como consecuencia de lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 96 y 101 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

DECIMO SEPTIMO.- GASTOS DE CAMPAÑA

El Partido de la Revolución Democrática solicita en sus conceptos de invalidez se declare la inconstitucionalidad del artículo 147 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por ser contrario al principio de certeza establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal, ya que no fija ningún procedimiento para que el Consejo General establezca el tope máximo que deberán respetar los partidos en sus gastos de campaña, lo que le permite, sin ningún criterio establecido, determinar un límite tan alto como lo quiera.

A fin de dar contestación al argumento anterior, a continuación se reproduce el contenido del artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal:

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

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

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

"...h) Se fijen los criterios para determinar los "límites a las erogaciones de los partidos políticos "en sus campañas electorales, así como los "montos máximos que tengan 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 los partidos políticos; se establezcan, "asimismo, las sanciones por el incumplimiento a "las disposiciones que se expidan en estas "materias; e..."

De este precepto fundamental se tiene, en lo que al caso interesa, que las constituciones y leyes electorales de los Estados garantizarán se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, situación que tiene como finalidad el que los gastos que realicen los partidos políticos que contienden en los procesos electorales, se rijan por un principio de transparencia en el uso de los recursos financieros, lo cual deberán hacer sin rebasar los límites establecidos en la ley de acuerdo a los criterios que para tal efecto se establezcan.

En este sentido, corresponderá a las Legislaturas locales establecer en los ordenamientos electorales correspondientes, los criterios para establecer el tope de gastos de campaña que podrán erogar los institutos políticos que participen en un determinado proceso electoral.

Ahora bien, el artículo 147 de la Ley Electoral de Quintana Roo cuya invalidez se demanda prevé:

"Artículo 147.- El tope de gastos de campaña, que "determinará el Consejo General para cada partido "político o coalición, será la cantidad que resulte de "multiplicar al menos el cincuenta y cinco por "ciento del salario mínimo general vigente en la "capital del Estado, por el número de ciudadanos "inscritos en el padrón electoral del Estado, distrito "o municipio de que se trate, con corte al último "mes previo al inicio del proceso electoral.

"Los gastos que realicen los partidos políticos o "las coaliciones en actividades de campaña, no "podrán rebasar ese tope en cada una de las "elecciones de Gobernador, diputados y miembros "de los ayuntamientos, respectivamente.

"Los gastos que realicen los partidos políticos para "el sostenimiento de sus órganos directivos y sus "organizaciones, no serán contabilizados para los "efectos de la determinación de los topes de "campaña."

De este numeral se tiene que para determinar el tope máximo de gastos de campaña, la autoridad electoral deberá tomar como referente un porcentaje del salario mínimo general vigente en el Estado, por lo que de una interpretación conforme a la materia que regula dicho precepto, se tiene que el tope máximo señalado no podrá ser inferior al cincuenta y cinco por ciento, ni podrá rebasar el ciento por ciento del salario mínimo, al ser el factor que la propia norma indica para tal efecto.

Conforme a lo expuesto, se tiene que contrario a lo aducido por el partido promovente, la norma combatida sí establece el procedimiento a seguir por parte de la autoridad electoral para fijar el tope máximo de gastos de campaña, el cual consiste en multiplicar al menos el equivalente al cincuenta y cinco por ciento (y hasta el cien por ciento) del salario mínimo general vigente en el Estado, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, distrito o municipio de que se trate, con corte al último mes previo al inicio del proceso electoral; por lo que la propia norma establece como tope máximo de gastos, la cantidad que resulte del desarrollo de la fórmula anterior.

Además, al establecerse un parámetro (al menos el equivalente al cincuenta y cinco por ciento del salario mínimo general vigente en el Estado) a partir del cual la autoridad electoral podrá determinar el tope de gastos de campaña, no significa en modo alguno que se transgreda el principio de certeza, ni que se confieran facultades omnímodas a la autoridad, ya que ésta para fijar el monto respectivo, deberá tener en cuenta la disponibilidad presupuestaria y determinarlo previamente al inicio del proceso electoral que corresponda, conforme a la interpretación adoptada por este Tribunal Pleno.

Por tanto, al resultar infundado el concepto de invalidez aducido por el Partido de la Revolución Democrática, lo procedente es reconocer la validez del artículo 147 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

DECIMO OCTAVO.- ASPECTOS RELACIONADOS CON LA JORNADA ELECTORAL.

El Partido Acción Nacional solicita se declare la invalidez de los artículos 159, párrafo catorce, 226, fracción II y 232, fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo y, por su parte el Partido de la Revolución Democrática controvierte los diversos 159, párrafo catorce, 163, 166, 180, 181, 182, 189 y 191, fracción II del propio ordenamiento legal, impugnaciones que al encontrarse íntimamente vinculadas con diversos aspectos de la jornada electoral, se analizarán en su conjunto en este considerando.

Los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respecto de la impugnación del artículo 159, párrafo catorce de la Ley Electoral de Quintana Roo, señalan en forma coincidente:

a) Que el precepto en cuestión es contrario al principio de certeza previsto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, toda vez que condiciona la entrega de la copia de las actas de la jornada electoral, de instalación y clausura, de escrutinio y cómputo a los representantes de los partidos políticos a la firma que realicen de ella, generando incertidumbre en el proceso electoral.

Que al efecto, el precepto 212 de la propia ley impugnada establece la obligación del Presidente o del Secretario de la Mesa Directiva de Casilla a entregarla, previo el acuse de recibo correspondiente.

b) Que limitar el derecho de los representantes partidarios a recibir la copia señalada, es grave ya que dichas actas son la documentación soporte de las elecciones para los partidos políticos y dar pie a negarlas generará graves consecuencias y violación al acceso a la justicia en contra de los partidos, al no tener acceso a la documentación que requieren para la defensa de sus intereses, contraviniendo con ello el artículo 17 de la Constitución Federal.

Que derivado de lo anterior, los partidos políticos se encontrarán en la imposibilidad de poder determinar si la casilla se instaló o no en el domicilio correcto, si se integró o no debidamente, si se abrió y clausuró en las horas debidas y si existió o no error en el cómputo, lo que impediría a los partidos realizar una eventual impugnación.

Que al pertenecer a los partidos políticos las copias de las actas electorales, no puede dejarse al arbitrio de un representante la oportuna entrega de dicha documentación, por lo que se conculca lo dispuesto por los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Federal.

c) Que la regulación prevista en el precepto que se combate resulta innecesaria, en atención a que la firma o la falta de ésta en el acta correspondiente no implica el que se consientan los actos en ella consignados, y si por el contrario faculta a las autoridades de casilla a no entregarlas.

Con el propósito de analizar los argumentos relacionados, y tomando en cuenta que la impugnación del artículo señalado de la Ley Electoral de Quintana Roo, se hace derivar en términos generales de una pretendida transgresión al artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el análisis del concepto de invalidez partirá de lo dispuesto por dicho precepto constitucional que es del tenor siguiente:

"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;"

Del precepto en cita se desprende, como ya se ha señalado en la presente resolución, el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en Materia Electoral garanticen 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.

El principio de certeza implica, como ya se ha mencionado, entre otros aspectos, que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz. Para ello se requiere, entre otras cosas, dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales, entre las que se encuentran las relativas a la celebración de la jornada electoral; mientras que el principio de legalidad consiste en que el actuar de las autoridades electorales se apegue en todo momento a lo previsto por la legislación respectiva.

Asentado lo anterior, se procede al análisis del artículo 159, párrafo catorce, que es del tenor siguiente:

"Artículo 159.- Dentro de la etapa de preparación de "las elecciones, el Instituto procederá a la "integración de las mesas directivas de casilla, a la "capacitación de los funcionarios de las mismas y "a la acreditación de los representantes de los "partidos políticos, en los términos que disponga "la Ley.

"A partir del registro de candidatos y hasta trece "días previos a la Jornada Electoral, los Partidos "Políticos y/o Coaliciones podrán solicitar a los "Consejos Distritales la acreditación de sus "representantes ante las Mesas Directivas de "Casilla; se podrá sustituir a los mismos hasta "ocho días antes de la elección.

"La solicitud de acreditación lo hará el funcionario "partidista facultado estatutariamente o el "representante acreditado ante el Consejo Distrital. "En el caso de las coaliciones lo hará el "representante legal de la misma.

"A dicha solicitud que se presentará ante el "Consejo Distrital respectivo, se acompañará una "relación de los nombres de los representantes "propietarios y suplentes, en orden numérico de "casillas, señalando la clave de la credencial para "votar con fotografía de cada uno de los "propuestos.

"Las solicitudes que carezcan de algún dato, serán "devueltas al Partido Político o Coalición para que "los subsane o sustituya a los mismos dentro de "los tres días siguientes a la referida devolución. "Vencido el término, sin haberlo hecho, se perderá "el derecho de acreditación.

"Los nombramientos de los representantes ante las "mesas directivas de casilla deberán contener los "siguientes datos:

"a. Denominación del Partido Político o Coalición;

"b. Nombre del representante;

"c. Indicación de su carácter de propietario o "suplente;

"d. Distrito electoral, municipio, número de sección "y tipo de casilla en que actuarán;

"e. Domicilio del representante;

"f. Clave de la credencial para votar con fotografía;

"g. Firma del representante;

"h. Lugar y fecha de expedición; e,

"i. Firma del dirigente del Partido Político que haga "el nombramiento o del representante del Partido "Político ante el Consejo Distrital Electoral.

"Para garantizar a los representantes ante la mesa "directiva de casilla el ejercicio de los derechos "que les otorga esta Ley, se imprimirá al reverso "del nombramiento el texto de los Artículos que "correspondan.

"Para garantizar a los representantes de Partido "Político su debida acreditación ante la mesa "directiva de casilla, el Consejo Distrital entregará "al Presidente de cada mesa, una relación de los "representantes que tengan derecho de actuar en la "casilla de que se trate.

"Los nombramientos de los representantes "generales deberán contener los mismos datos que "los nombramientos de los representantes ante las "mesas directivas de casilla, determinándose las "casillas en las que quedará acreditado.

"De estos nombramientos se formará una lista que "deberá entregarse a los presidentes de las mesas "directivas de casilla.

"Para garantizar a los representantes generales el "ejercicio de los derechos que le otorga esta ley, se "imprimirá al reverso del nombramiento el texto de "los Artículos que correspondan.

"Los representantes de los Partidos Políticos "debidamente acreditados ante las mesas "directivas de casilla tendrán los siguientes "derechos:

"1. Participar en la instalación de la casilla y "contribuir al buen desarrollo de sus actividades "hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar "y vigilar el desarrollo de la elección;

"2. Recibir copia legible del acta de la jornada "electoral elaborada en la casilla;

"3. Presentar escritos relacionados con incidentes "ocurridos durante la votación;

"4. Presentar al término del escrutinio y cómputo "escritos de protesta;

"5. Acompañar al funcionario de la mesa directiva "de casilla designado para hacer entrega de la "documentación y el expediente electoral al "Consejo Distrital; y,

"6. Los demás que establezca esta ley.

"Los representantes vigilarán el cumplimiento de "las disposiciones de esta ley y deberán firmar "todas las actas que se levanten, haciéndolo, en su "caso, bajo protesta con mención de la causa que "la motiva.

"En el supuesto de que un representante se negare "a firmar el acta respectiva, no recibirá la copia de "ésta que le corresponde.

"La actuación de los representantes generales de "los partidos o coaliciones estará sujeta a las "normas siguientes:

"A. Ejercerán su cargo exclusivamente ante la "mesa directiva de las casillas instaladas en el "distrito electoral para el que fueron acreditados;

"B. Deberán actuar individualmente y en ningún "caso estarán presentes al mismo tiempo en la "casilla dos o más representantes generales de un "mismo Partido Político;

"C. No sustituirán en sus funciones a los "representantes de los Partidos Políticos ante la "mesa directiva de casilla, sin embargo, podrán "coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de "los derechos de éstos ante las propias mesas;

"D. En ningún caso ejercerán o asumirán las "funciones de los integrantes de las mesas "directivas de casilla;

"E. No obstaculizarán el desarrollo normal de la "votación en las casillas en las que se presenten;

"F. En todo tiempo podrán presentar escritos de "incidentes que se susciten durante el desarrollo "de la jornada electoral y escritos de protesta al "término del escrutinio y cómputo cuando el "representante de su Partido Político o Coalición "ante la mesa directiva de casilla no estuviere "presente o no se hubiese acreditado alguno.

"G. Sólo podrán solicitar y obtener de las mesas "directivas de casilla del distrito para el que fueron "nombrados, copias de las actas que se levanten, "cuando no estuviera presente el representante de "su Partido Político o Coalición acreditado ante la "mesa directiva de casilla o no se hubiese "acreditado alguno; y

"H. Podrán comprobar la presencia de los "representantes de su Partido Político o Coalición "en las mesas y recibir de ellos los informes "relativos a su desempeño."

El precepto reproducido prevé en términos generales, para lo que al caso interesa, que dentro de la etapa de preparación de la elección, el Instituto Electoral procederá a la integración de las Mesas Directivas de Casilla, a la capacitación de sus funcionarios y a la acreditación ante ellas de los representantes de los partidos políticos, estableciendo al efecto el procedimiento respectivo, así como los derechos que tendrán dichos representantes ante esas autoridades electorales, entre los que se encuentra el recibir copia legible del acta de la jornada electoral elaborada en la casilla; asimismo, se contempla que deberán vigilar el cumplimiento de la ley impugnada y el imperativo de que deberán firmar todas las actas que se levanten, lo que podrán hacer incluso bajo protesta con mención de la causa que la motiva, previéndose también, que en caso de que un representante partidista se niegue a firmarlas, no recibirá la copia del acta que le corresponde.

Cabe recordar que dentro del principio de certeza consagrado en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, se encuentra el de que las legislaturas locales deben establecer invariablemente que toda actuación de las autoridades electorales se apegue conforme a supuestos establecidos en normas generales, de tal manera que esa obligación sea estricta y rigurosa, es decir, no dejando margen de arbitrio y discrecionalidad de las autoridades.

Del análisis integral del precepto combatido se tiene, que si bien se concede el derecho a los representantes de los partidos políticos a recibir copia legible del acta de la jornada electoral, también se les impone el deber de firmarla aun y cuando lo realicen bajo protesta, en cuyo caso asentarán la causa que la motive, por tanto, el hecho de que el precepto combatido señale que en caso de una negativa a firmar las actas electorales, no se les proporcionará copia de ellas a los representantes partidistas, no conculca el principio de certeza contenido en la fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

En efecto, contrario a lo aducido por los promoventes, el precepto combatido brinda la certeza de que se está cumpliendo con una disposición obligatoria establecida en la ley, sin que por ello pueda considerarse que se origine a los partidos políticos un impedimento para acceder a los medios impugnativos de la elección, ya que su representante estuvo presente durante la jornada electoral por lo que conoce de las incidencias ocurridas en su desarrollo, encontrándose por ello en aptitud de realizar una eventual impugnación a la elección correspondiente.

Además, como lo señalan los propios promoventes, la falta de la firma de un representante partidista en el acta de la jornada electoral, no implica el consentimiento de los actos que en ella se consignan, entonces, no hay razón válida para que dichos representantes se nieguen a cumplir con la obligación de hacerlo, que les impone la propia norma.

Por lo señalado, al no existir contravención a los principios de certeza y legalidad contenidos en la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, no se actualiza en consecuencia la violación aducida de los artículos 14, 16 y 17, de la propia Norma Fundamental, ya que su transgresión se hacía depender de la presunta violación al artículo citado en primer término.

En mérito de lo expuesto y ante lo infundado del concepto de invalidez hecho valer, lo procedente es reconocer la validez del artículo 159, párrafo catorce de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática, solicita se declare la invalidez del artículo 163 de la Ley Electoral de Quintana Roo, señalando que es violatorio del diverso 41 de la Constitución Federal, toda vez que niega a priori la impugnación de un acto, al señalar que no será motivo para demandar la nulidad de la votación, los errores en los nombres o la ausencia del nombre de los candidatos sustitutos en las boletas electorales, situación que impide el efectivo acceso a la justicia a que tiene derecho todo gobernado, conforme al artículo 17 del citado ordenamiento fundamental.

Que lo anterior es así, toda vez que al no ser impugnabile el acto que se contiene en el precepto impugnado, deja sin efectos lo previsto por el artículo 5 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación, el cual garantiza que todos los actos y resoluciones de los órganos del Instituto Electoral local, deban sujetarse invariablemente a los principios constitucionales de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, dando definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales, de ahí que no pueda prejuzgarse anticipadamente en la ley que el supuesto previsto en la norma impugnada, no contraría los anteriores principios, impidiendo con esto la interposición de un medio de impugnación.

Ahora bien, el artículo 163 de la Ley Electoral de Quintana Roo, cuya invalidez se demanda, es del tenor siguiente:

"Artículo 163.- Los errores en los nombres o la "ausencia del nombre de los candidatos sustitutos "en las boletas electorales, no serán motivo para "demandar la nulidad de la votación "correspondiente."

Con el propósito de analizar lo aducido por el partido promovente, se estima necesario reproducir lo dispuesto por el artículo 162 de la Ley Electoral combatida, precepto que no es materia de impugnación.

"Artículo 162.- En caso de cancelación o "sustitución del registro de uno o más candidatos, "las boletas electorales serán corregidas en la "parte relativa. Sin embargo, si las boletas "estuvieran impresas o no se pudiera efectuar la "corrección, los votos contarán para los partidos "políticos o coaliciones y para los candidatos que "estén legalmente registrados ante el Consejo "General, al momento de la elección."

Conforme a un análisis sistemático de los anteriores preceptos, puede concluirse válidamente que no se actualizan las transgresiones aducidas por el promovente a la Constitución Federal, ya que la circunstancia de que la existencia de errores o la ausencia de los nombres de los candidatos sustitutos en las boletas electorales, no sea motivo para demandar la nulidad de la elección, deriva del hecho de que en caso de que dicho material electoral ya se encuentre impreso, o sea imposible efectuar la corrección, los sufragios contarán para los partidos políticos o coaliciones y para los candidatos que se encuentren debidamente registrados ante la autoridad electoral, esto es, la propia legislación local regula con claridad las acciones a seguir ante una situación extraordinaria como es la impresión deficiente o errónea de las boletas electorales.

Por tanto, si el legislador local estimó que en caso de un error o una omisión en la impresión de las boletas electorales, respecto del nombre de los candidatos sustitutos, no puede dar lugar a demandar la nulidad de la votación, ello es porque la propia legislación prevé que en esos casos los votos se contarán a favor de los partidos o coaliciones y candidatos que se encuentren debidamente registrados, de ahí que con el precepto impugnado no se limite el acceso de los partidos políticos a la justicia electoral, toda vez que el sistema electoral que se ha analizado no le impide solicitar la nulidad de la elección, sino que únicamente, en atención al propio sistema no lo podrá hacer argumentando error o ausencia en los nombres de los candidatos sustitutos en las boletas electorales, ya que como se mencionó la propia legislación establece los mecanismos a seguir en esos casos, lo cual brinda plena certeza a los actores políticos que participen en los procesos electorales; por tanto, deviene infundado el concepto de invalidez hecho valer.

Además, cabe ahondar que conforme al artículo 166 de la propia Ley Electoral de Quintana Roo, precepto cuya invalidez se demanda también, la autoridad electoral dentro de los tres días previos a la elección deberá fijar en la casilla electoral, un cartel con la lista de candidatos que participarán en la elección. Dicho precepto señala:

"Artículo 166.- Dentro de los tres días previos a la "elección de que se trate, deberá fijarse en el local "en que se instalará la casilla electoral, un cartel "con la lista de candidatos que participarán en la "elección."

En estas condiciones, la lista que se publique en el local que deberá ocupar la casilla electoral, cumplirá con el propósito de que el electorado se encuentre en condiciones de informarse quiénes son los candidatos propietarios y suplentes, que podrán elegir a través de su voto en esa casilla, circunstancia que armoniza el sistema previsto en los numerales 162 y 163 de la ley combatida, ya que al fijarse previamente a la elección la lista de candidatos, los ciudadanos contarán con la oportunidad de constatar el nombre de los candidatos de cada partido, por lo que en el eventual caso de que las boletas electorales cuenten con errores u omisiones en el nombre de los candidatos sustitutos, el electorado tendrá la certidumbre de por quién emite su sufragio.

Por tanto, resulta infundado el motivo de invalidez aducido por el partido promovente, respecto del artículo 163 de la Ley Electoral de Quintana Roo. Asimismo, también es infundado el argumento que hace valer respecto del diverso numeral 166 del propio ordenamiento legal, ya que como quedó establecido, el hecho de que esta norma prevea que dentro de los tres días previos a la elección deba fijarse en el local en que vaya instalarse una casilla electoral, un cartel con la lista de candidatos que participarán en la elección de que se trate, obedece al hecho de que los electores estén enterados de quiénes son los candidatos que se podrán elegir a través de su voto en esa casilla.

Por tanto, contrario a lo que sostiene el partido promovente la publicación de esa lista no tiene fines de campaña a favor de los candidatos contendientes en la elección de que se trate, ya que dichos actos sólo podrán celebrarlos los partidos políticos o las coaliciones, los que tendrán como fin el promover ante la ciudadanía las candidaturas que tengan registradas para la obtención del sufragio, a través de los actos que la propia legislación les permite.

En atención a lo señalado, el precepto impugnado en modo alguno incumple con el principio de legalidad imperante en la materia electoral, ya que la indicada publicación de la lista de candidatos no constituye un acto de campaña tendente a promover candidatura alguna, ni mucho menos, enturbiar o ensombrecer con referencias partidistas el lugar en que habrá de celebrarse la elección, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática.

Como consecuencia de lo anterior, procede reconocer la validez de los artículos 163 y 166 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática solicita se declare la invalidez de los numerales 180, 181, 182 y 189 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por estimar que son contrarios al artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, al no preverse en forma clara y concisa las etapas de instalación de casillas, así como la apertura de la votación, lo cual generará problemas graves al inicio de la jornada electoral y la falta de certeza en los comicios.

Que lo anterior es así, toda vez que conforme al citado artículo 181, las casillas comenzarán a instalarse a partir de las siete horas con treinta minutos del día de la elección e iniciarán con la recepción de los sufragios a las ocho horas, por lo que los funcionarios de casilla estarán obligados a no comenzar con la indicada recepción, aun cuando la casilla se encuentre instalada antes de las ocho horas, lo cual violenta el principio de certeza y la consecución de las etapas de la jornada electoral, la cual impide que se cometan irregularidades graves o cuestiones que generen sospechas que pongan en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de la votación.

Los preceptos cuya invalidez se demanda, son del tenor siguiente:

"Artículo 180.- El primer domingo de febrero del "año de la elección, en el lugar previamente "designado por el Consejo General o Distrital, "según el caso, se procederá a la instalación de las "casillas a las 7:30 horas. La votación empezará a "recibirse a las 8:00 horas, siempre que se "encuentre previa y debidamente integrada la Mesa "Directiva de Casilla."

"Artículo 181.- En ningún caso y por ningún motivo "se podrán instalar casillas antes de las 7:30 horas, "ni iniciar la recepción de la votación antes de las "8:00 horas."

"Artículo 182.- La integración de la Mesa Directiva "de Casilla, se realizará conforme a las siguientes "reglas:

"I. A las 7:30 horas se integrará con los "funcionarios propietarios;

"II. Si a las 7:45 horas, no estuviese alguno o "algunos de los funcionarios propietarios, se "procederá como sigue:

"A. Si estuviera el Presidente, éste designará a los "funcionarios necesarios para su integración, "recorriendo el orden de los propietarios presentes "y, en su caso, habilitando a los suplentes para los "faltantes.

"B. Si no estuviera el Presidente, pero estuviera el "Secretario, éste asumirá las funciones de "Presidente de la casilla y procederá a integrarla en "los términos señalados en el inciso anterior.

"C. Si no estuvieran el Presidente ni el Secretario, "pero estuviera alguno de los escrutadores, éste "asumirá las funciones de Presidente y procederá a "integrar la casilla de conformidad con lo señalado "en el inciso A) de esta fracción.

"D. Si sólo estuvieran los suplentes, en el orden de "su nombramiento asumirán las funciones de "Presidente, Secretario y Primer Escrutador, "respectivamente, y deberán estarse a lo dispuesto "en la siguiente fracción.

"III. Si a las 8:00 horas no se encuentra integrada "en su totalidad conforme a lo señalado en las "fracciones anteriores, el funcionario que funja "como Presidente nombrará a los funcionarios "sustitutos, de entre los electores que se "encuentren en la casilla y cuyo nombre aparezca "en la lista nominal respectiva, y en el orden en que "se encuentren formados.

"IV. Si a las 8:30 horas no estuviese integrada, el "Consejo Distrital correspondiente, tomará las "medidas necesarias para su instalación y "designará al personal del Instituto encargado de "ejecutarlas; y

"V. Si a las 9:00 horas no se ha llevado a cabo la "intervención oportuna del personal que el Instituto "haya designado para los efectos de la fracción "anterior, los representantes de los partidos "políticos o coaliciones ante la casilla, designarán, "de común acuerdo o por mayoría, a los "funcionarios necesarios para integrar la Mesa "Directiva de Casilla, de entre los electores "presentes que se encuentren inscritos en la lista "nominal.

"En ningún caso podrán ser nombrados como "funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, "los representantes de los partidos políticos y "coaliciones.

"Cualquiera de los casos a que hace referencia este "artículo, se hará constar en el acta de la jornada "electoral y en la hoja de incidentes respectiva."

"Artículo 189.- Una vez llenada y firmada el acta de "la jornada electoral en el apartado "correspondiente a la instalación, a las 8:00 horas, "el Presidente de la Mesa Directiva de Casilla "anunciará el inicio de la votación."

De estos preceptos se advierte el procedimiento a seguir en la instalación de las casillas electorales y su Mesa Directiva correspondiente, en la fecha que tendrá verificativo la jornada electoral, el cual comprende la forma en que habrá de substituirse a los funcionarios que no acudan a cumplir con su labor; así como el momento a partir del cual se comenzarán a recibir los sufragios.

El partido promovente aduce que los preceptos combatidos no expresan de manera clara y concisa las etapas de instalación de la casilla, así como de apertura de la votación lo que genera falta de certeza en los comicios, argumento que se considera infundado toda vez que los preceptos que impugna son claros en señalar, por un lado, el momento en que iniciará la instalación de la casilla (a las siete horas con treinta minutos del día de la elección), el momento en que comenzará a recibirse la votación (a las ocho horas del día de la elección) y la forma en que se integrará la Mesa Directiva de Casilla, en el caso de que no exista alguna contingencia al respecto; y por otro, la forma para integrarla ante la ausencia de los funcionarios propietarios, previendo al efecto que todas las incidencias en cuanto a la citada integración deberán constar en el acta de la jornada electoral.

En efecto, dicho precepto al contener los extremos señalados en el párrafo precedente, para los casos en que existan o no contingencias en la instalación de las casillas, no puede considerarse transgresor del principio de certeza en la función electoral, situación por la cual también resulta infundado el argumento relativo a que en caso de que una casilla se encuentre instalada antes de las ocho horas, la legislación no le permite comenzar a recibir la votación, ya que precisamente para salvaguardar el principio de certeza, es que el legislador local previó que sea a las ocho horas del día de la elección el momento a partir del cual se comenzara a recibir los sufragios, circunstancia que tampoco impide la consecución de las etapas de la jornada electoral.

En mérito de lo expuesto, es que procede reconocer la validez de los artículos 180, 181, 182 y 189, todos de la Ley Electoral de Quintana Roo.

El Partido de la Revolución Democrática, también solicita la invalidez del artículo 191, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, por considerar que contraviene los artículos 14, 16, 116, fracción IV, incisos a), b) y c) de la Constitución Federal, al facultar a los Presidentes de Casilla a permitir emitir su voto a aquellos ciudadanos cuyos datos de su credencial de elector coincidan con los de la lista nominal de electores definitiva, aunque en dicha lista no aparezca su fotografía, siempre que los rasgos fisonómicos de la fotografía que aparece en su credencial correspondan a los del ciudadano que acude a emitir su voto, con lo cual, además, se califica la efectividad de un documento público como la lista nominal de electores, en detrimento de la garantía de seguridad jurídica.

Que la circunstancia de que se deje a la discrecionalidad de los Presidentes de Casilla evaluar e identificar los rasgos fisonómicos del que porta la credencial para votar, cuando no se tenga su imagen y/o ésta no aparezca en el listado nominal generará que se deje votar indiscriminadamente a cualquier persona, lo que trae consigo falta de certeza, pues se deja fuera al principal insumo de seguridad jurídica del voto, que es el padrón electoral y su listado nominal.

Que al haber establecido el legislador local en la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, la instrumentación de convenios de colaboración con el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, es con el fin de evitar eventuales problemas de listados nominales sin fotografía, por lo que contrariamente a lo dispuesto por el artículo impugnado, la verificación de ciudadanos que no aparezca en el listado nominal corresponde a la etapa de preparación del proceso electoral y no al día de la jornada electoral.

El precepto cuya invalidez se demanda, es del tenor siguiente.

"Artículo 191.- Los electores votarán en el orden en "que se presenten ante la Mesa Directiva de Casilla, "debiendo exhibir su credencial para votar y "mostrar su dedo pulgar derecho para verificar que "no hayan votado.

"Los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla "permitirán emitir su voto a aquellos ciudadanos "que:

"I. Estando en la lista nominal de electores "correspondiente a su domicilio, su credencial para "votar contenga errores de seccionamiento. En "este caso, los Presidentes de las Mesas Directivas "de Casilla, además de identificar a los electores en "los términos de esta Ley, se cerciorarán de su "residencia en la sección correspondiente por el "medio que estimen más efectivo.

"II. Los datos que aparecen en la credencial para "votar coincidan con los que aparecen en la lista "nominal de electores definitiva, aunque en dicha "lista no aparezca la fotografía del ciudadano, "siempre que los rasgos fisonómicos de la "fotografía que aparece en su credencial para votar "correspondan a los del ciudadano que acude a "votar a la casilla."

Como puede observarse, el precepto en cuestión regula un caso de excepción, ante la eventual ausencia de la fotografía de los ciudadanos en la lista nominal de electores, facultando al efecto a los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla a permitir la emisión del voto a aquellos ciudadanos cuya fotografía no aparezca en el listado nominal de electores, siempre y cuando los datos de su credencial de elector coincidan con los asentados en dicha lista y que los rasgos fisonómicos de la fotografía que en ésta se contiene, correspondan a los del ciudadano que acude a votar a la casilla.

Ahora bien, el hecho que la ley combatida regule una eventualidad que puede presentarse el día de la celebración de la jornada electoral, en modo alguno cuestiona la efectividad de la lista nominal de electores, tal y como lo aduce el promovente, ya que solamente está previendo el actuar que deben seguir los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, en el caso extraordinario de ausencia de la fotografía de ciudadanos en dicho documento, por lo que no se vulneran los preceptos de la Constitución Federal que señala.

Asimismo, el precepto combatido tampoco contraviene el principio de certeza, ya que no se deja a la discrecionalidad de un funcionario de casilla evaluar e identificar los rasgos fisonómicos del portador de una credencial de elector, ya que dicho funcionario, en esos casos, deberá agotar los medios de cercioramiento previstos en la norma, a fin de constatar la identidad del ciudadano que pretenda emitir su voto, esto es, deberá verificar que los datos de la credencial para votar coincidan con los que aparecen en la lista nominal de electores definitiva y que los rasgos fisonómicos de la fotografía que aparece en su credencial para votar correspondan a los del ciudadano que acude a votar a la casilla; lo anterior con el propósito de generar la certidumbre de que quien emite el voto es la misma persona que aparece en la lista nominal y la titular de la credencial de elector, aunado a que los miembros de la casilla y los representantes de los partidos políticos, estarán presentes para constatar tal circunstancia y en su caso, asentarlos en el acta respectiva.

También, resulta infundado el argumento relativo a que al existir convenios de colaboración entre las autoridades electorales federal y estatal, es con el fin de evitar eventuales problemas de listados nominales sin fotografía, por lo que verificación de ello corresponde a la etapa de preparación de la elección y no al día de la jornada electoral, toda vez que como ya se mencionó, la norma impugnada solamente regula una posible eventualidad que puede presentarse el día de la celebración de la jornada electoral, lo cual no puede considerarse transgresor de precepto constitucional alguno, por el contrario, al establecer el actuar a seguir de los funcionarios de casilla en esos casos extraordinarios, genera certidumbre en la celebración de la elección; sin que esto obste a que en etapas previas del proceso electoral puedan verificarse las listas nominales

En mérito de lo expuesto, es de reconocerse la validez de la fracción II del artículo 191 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Finalmente, el Partido Acción Nacional aduce los siguientes conceptos de invalidez, con relación a los artículos 226, fracción II y 232, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo:

a) Que los preceptos mencionados, son violatorios del principio de certeza contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, ya que en el procedimiento de los cómputos electorales distritales y municipales, se permite a la autoridad electoral la apertura de los paquetes electorales para repetir el cómputo y el escrutinio de los votos, ante la existencia de una objeción fundada, sin precisar en qué consiste ésta.

Que tomando en cuenta que el cómputo de la elección es uno de los actos en los que mayor certeza debe existir, se hace notar que el día de la elección los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, son autoridades electorales para efectos de los comicios, de tal suerte que corresponde a ellos realizar, entre otros actos, el escrutinio y cómputo de los votos, los cuales son válidos para todos los efectos de la elección, en este tenor, debe entenderse que los mencionados actos al provenir de una autoridad no pueden ser revocados por otra autoridad comicial superior, a menos que se trate de situaciones extraordinarias que pongan en duda la elección correspondiente, por tanto, sus actuaciones no pueden ser revocadas por cualquier alegación u objeción, sino que debe presentarse una situación extraordinaria debidamente fundada y motivada por la autoridad superior que pretenda revocar su actuar y no por meras "objeciones fundadas", sin precisar qué debe entenderse por ellas.

Que por tanto, al no ser la apertura de paquetes electorales para efectos de realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de los votos, una labor que en sí misma corresponda a los Consejos Distritales y Municipales, debe entenderse como una labor que única y exclusivamente realizará dicha autoridad en casos muy específicos y debidamente establecidos en la ley.

Que en mérito de lo anterior, considera que la legislación impugnada, debe establecer el criterio sobre lo que llama "objeción fundada" para que las autoridades encargadas de aplicar la ley tengan certeza plena sobre el contenido del precepto combatido.

Con el propósito de analizar los aludidos preceptos, se reproducen además de ellos, los diversos 225 y 231 del propio ordenamiento impugnado, los cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 225.- El cómputo distrital de una elección "es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los "resultados anotados en las actas de la jornada "electoral de las casillas instaladas en los distritos "electorales uninominales.

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

"Artículo 226.- Iniciada la sesión, el Consejo "procederá a hacer el cómputo de la votación de la "elección, practicando sucesivamente las "siguientes operaciones:

"I. Examinará los paquetes electorales, separando "los que tengan muestras de alteración;

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

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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 231.- El cómputo municipal de una "elección es la suma que realiza el Consejo Distrital "correspondiente, de los resultados anotados en "las actas de la jornada electoral de las casillas "instaladas en los municipios.

"Los Consejos Distritales celebrarán sesión "ininterrumpida para hacer el cómputo de la "elección de miembros de los ayuntamientos, el "domingo siguiente a la realización de la misma."

"Artículo 232.- Iniciada la sesión, el Consejo "procederá a hacer el cómputo de la votación de la "elección, practicando sucesivamente las "siguientes operaciones:

"I. Examinará los paquetes electorales, separando "aquellos que tengan muestras de alteración;

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

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

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

"V. Formulará el acta de cómputo municipal, "haciendo constar en ellas las operaciones "practicadas, las objeciones o protestas que se "hayan presentado y el resultado de la elección. Se "entregará a cada uno de los integrantes del "Consejo una copia del acta;

"VI. Realizará la declaración de validez y la entrega "de la constancia de mayoría a la planilla de "candidatos a miembros del ayuntamiento que "haya obtenido la mayoría de votos en la elección, "verificando en cada caso que los candidatos "cumplen con los requisitos de elegibilidad "previstos en la Constitución Particular y en esta "Ley; y

"VII. Fijará en el exterior de su local los resultados "de la elección, con lo cual se dará por concluida la "sesión."

Los preceptos transcritos prevén, en términos similares, lo que debe entenderse por cómputos distritales y municipales de una elección, que son la suma que realizan los Consejos Distritales de los resultados anotados en las actas de la jornada electoral de las casillas instaladas en los distritos electorales uninominales y en los municipios, respectivamente; que para tal efecto, celebrarán sesión ininterrumpida para hacer el cómputo de la elección correspondiente, en las cuales practicarán sucesivamente, en lo que al caso interesa, las siguientes operaciones:

a) Se examinarán los paquetes electorales, separando aquellos que tengan muestras de alteración; y

b) Se abrirán los paquetes que aparezcan sin alteración siguiendo el orden numérico de las casillas y se tomará nota de los resultados que consten en el apartado de escrutinio y cómputo del acta de la jornada electoral, contenida en el expediente. Si hubiera objeción fundada contra las constancias de esa acta, se repetirá el escrutinio y cómputo de la elección de la casilla correspondiente.

De un análisis integral de los preceptos impugnados, se tiene que las "objeciones fundadas" a que se refieren los artículos señalados en las porciones normativas que se controvierten en esta vía, son aquellas en las que con base en las actas levantadas el día de la jornada electoral, se cuestiona el escrutinio y cómputo de la elección de que se trate, a efecto de que tengan verificativo nuevamente estos actos.

En este sentido, las objeciones fundadas que refieren los preceptos en cuestión, deben ser pertinentes al escrutinio y cómputo de la elección, de tal forma que cualquier objeción distinta en contra de los resultados que consten en el acta correspondiente a esos actos, no podrá considerarse fundada para el efecto de hacer un nuevo recuento de la elección.

Además, no pasa por alto a este Tribunal Pleno el hecho de que el conteo de votos que realizan los Consejos Distritales y Municipales es susceptible de impugnación en la vía jurisdiccional, en la cual se revisarán nuevamente el escrutinio y cómputo de la votación respectiva.

Por tanto, conforme a lo expuesto no existe una transgresión al principio de certeza establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, ya que no se deja al arbitrio de los Consejos Distritales y Municipales la calificación de una "objeción fundada", con motivo de la cual se abrirían los paquetes electorales y se repetiría el escrutinio y cómputo de la elección correspondiente, ya que como se señaló, dichas objeciones deberán ser pertinentes al escrutinio y cómputo de la elección; consecuentemente lo procedente es reconocer la validez de los artículos 226 fracción II y 232, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

DECIMO NOVENO.- Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se procede a fijar los efectos de la presente resolución.

De conformidad con los artículos 45 y 72 de la aludida Ley Reglamentaria, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine este Alto Tribunal; la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal; y, ésta sólo podrá ser declarada cuando la resolución sea aprobada por cuando menos ocho votos.

Los preceptos invocados señalan:

"ARTICULO 41.- Las sentencias deberán contener:

"...

"IV.- Los alcances y efectos de la sentencia, fijando "con precisión, en su caso, los órganos obligados "a cumplirla, las normas generales o actos "respecto de los cuales opere y todos aquellos "elementos necesarios para su plena eficacia en el "ámbito que corresponda. Cuando la sentencia "declare la invalidez de una norma general, sus "efectos deberán extenderse a todas aquellas "normas cuya validez dependa de la propia norma "invalídada;..."

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

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

"ARTICULO 72.- Las resoluciones de la Suprema "Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez "de las normas impugnadas, si fueren aprobadas "por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran "por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno "desestimará la acción ejercitada y ordenará el "archivo del asunto".

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

Acorde con las prevenciones mencionadas, son efectos de este fallo los siguientes:

1) Declarar la invalidez de los siguientes artículos de la Ley Electoral de Quintana Roo, publicada el cuatro de marzo de dos mil cuatro en el Periódico Oficial de la entidad.

a) Del 28 fracción VI, en la porción normativa que señala **"En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal."**; en consecuencia, el precepto en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos:

"Artículo 28.- El ámbito territorial de los quince "distritos electorales uninominales del Estado, se "determinará mediante la aprobación de las dos "terceras partes de los integrantes del Consejo "General y se sujetará a los criterios siguientes:

"... VI.- Para la numeración de los distritos se "establecerá un punto geográfico inicial y un "sentido para asignarla siguiendo la continuidad "territorial de los mismos."

b) Del 154, primer párrafo, en la porción normativa que señala **"...a más tardar quince días antes del día de la elección..."**; consecuentemente, el párrafo en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos:

"Artículo 154.- Los consejos distritales, publicarán "en cada Municipio y Distrito, numeradas "progresivamente, el número de casillas electorales "que se instalarán, así como su ubicación y el "nombre de sus funcionarios.

"...

c) Del 276, tercer párrafo, en la porción normativa que señala: **"... en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar."**; por tanto, el párrafo de referencia conserva su vigencia en los siguientes términos:

"Artículo 276.-...

"...

"Se entiende que se promueve la imagen personal, "cuando bajo el pretexto de informar a la "ciudadanía respecto de acciones u obras "gubernamentales, divulgue cualquiera de sus "características distintivas personales del aspirante "a candidato.

"...

"...

"...

d) Del artículo 71, en cuanto señala: "... **con excepción del financiamiento público que se ministrará a partir del mes de enero siguiente.**"; en consecuencia, el precepto en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos:

"Artículo 71.- El registro se obtiene y surte sus efectos con la resolución favorable que emita el Consejo General. Una vez obtenido el registro, los partidos políticos locales tendrán personalidad jurídica y en consecuencia, gozarán de los derechos y obligaciones a que se refiere la presente Ley."

e) Del artículo 86, en lo que prevé: "...**a partir del mes de enero del año siguiente al que hayan obtenido su registro,**..."; en consecuencia, el precepto en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos:

"Artículo 86.- Los partidos políticos que hayan obtenido su registro o acreditación ante el Instituto Electoral de Quintana Roo con fecha posterior a la última elección, recibirán financiamiento público, otorgándose a cada uno de ellos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el dos por ciento del monto 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."

f) Del artículo 109, fracción I, inciso a), en consecuencia, este precepto quedará vigente en los términos siguientes:

"Artículo 109.- La Coalición en la que se postulen candidatos a Gobernador del Estado, Diputados o miembros de los Ayuntamientos, se sujetará a lo siguiente:

"I. Disfrutará de las prerrogativas que otorga esta Ley, conforme a las siguientes reglas:

"a)...

"b) Tendrá las prerrogativas en materia de radio y televisión y podrá contratar en estos medios como si se tratara de un solo partido. Para tal fin tendrá derecho a los tiempos que le hubiesen correspondido al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección.

"c) Por lo que se refiere al tope de gastos de campaña el límite se respetará como si se tratara de un solo partido político.

"II. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

"Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

"Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición, a quien ya haya sido registrado como candidato de algún partido político.

g) Del 110, segundo párrafo, para quedar vigente este precepto, en los siguientes términos:

"Artículo 110.- La Coalición actuará como un solo partido político y por lo tanto, la representación de la misma sustituye para todos los efectos a que haya lugar a la de los partidos políticos coaligados.

"...

La presente declaratoria de invalidez tiene efectos generales y surtirá efectos a partir de la publicación de la presente resolución en el **Diario Oficial de la Federación**.

Asimismo, las declaratorias de invalidez decretadas, no impiden a la Legislatura del Estado de Quintana Roo que de acuerdo con sus facultades pueda introducir las reformas legislativas que estime pertinentes, con la anticipación a que se refiere el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

2) Reconocer la validez de los artículos 28, fracciones II, III y IV; 32, fracción II, 34, 37, 40, fracción IV, 41, 42, 52, 56, 64, 65, 72, 73 fracciones II y VI, 74, 77, fracción XXVI, 85, 91, 96, 101, 102, 103, tercer párrafo, 107, segundo párrafo, 108, tercer párrafo, 147, 153, 159, párrafo catorce, 163, 166, 180, 181, 182, 189, 191, fracción II, 226 fracción II, 232, fracción II, 243, fracción I y 245, penúltimo y último párrafos, 262 inciso a), fracciones IV y V, y del 268 al 288, hecha excepción del tercer párrafo del artículo 276, en la porción normativa que se señala en el numeral que antecede, todos de la Ley Electoral de Quintana Roo, publicada el cuatro de marzo de dos mil cuatro en el Periódico Oficial de la entidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Son procedentes y parcialmente fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

SEGUNDO.- Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que hace a la impugnación de los artículos 28, fracción I, y 104, fracción II, inciso B, segundo y tercer párrafos, así como el inciso B de la fracción III, del propio precepto de la Ley Electoral de Quintana Roo y se ordena el archivo del expediente como asunto concluido, por lo que hace a los citados numerales.

TERCERO.- Se reconoce la validez de los artículos 28, fracciones II, III y IV; 32, fracción II, 34, 37, 40, fracción IV, 41, 42, 52, 56, 64, 65, 72, 73, fracciones II y VI, 74, 77, fracción XXVI, 85, 91, 96, 101, 102, 103, tercer párrafo, 107, segundo párrafo, 108, tercer párrafo, 147, 153, 159, párrafo catorce, 163, 166, 180, 181, 182, 189, 191, fracción II, 226, fracción II, 232, fracción II, 243, fracción I, 245, penúltimo y último párrafos, 262, inciso a), fracciones IV y V, del 268 al 288, hecha excepción del tercer párrafo del artículo 276, en la porción normativa que se señala en el punto resolutivo Sexto, todos de la Ley Electoral de Quintana Roo, publicada el cuatro de marzo de dos mil cuatro en el Periódico Oficial de la entidad.

CUARTO.- Se declara la invalidez del artículo 28, fracción VI, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala: **"En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal."**; en consecuencia, el precepto en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos: **"Artículo 28.- El ámbito territorial de los quince "distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras "partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a "los criterios siguientes:... VI.- Para la numeración de los "distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un "sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de "los mismos."**

QUINTO.- Se declara la invalidez del artículo 154, primer párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala **"...a más tardar quince días antes del día de la elección..."**; consecuentemente, el párrafo en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos: **"Artículo 154.- "Los consejos distritales, publicarán en cada Municipio y "Distrito, numeradas progresivamente, el número de casillas "electorales que se instalarán, así como su ubicación y el "nombre de sus funcionarios."**

SEXTO.- Se declara la invalidez del artículo 276, tercer párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala: **"... en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar."**; por tanto, el párrafo señalado conserva su vigencia en los siguientes términos: **"Artículo 276.- ...Se entiende que se promueve la imagen "personal, cuando bajo el pretexto de informar a la "ciudadanía respecto de acciones u obras gubernamentales, "divulgue cualquiera de sus características distintivas "personales del aspirante a candidato."**

SEPTIMO.- Se declara la invalidez del artículo 71, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en cuanto señala: **"... con excepción del financiamiento público que se ministrará a partir del mes de enero siguiente."**; en consecuencia, el precepto en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos: **"Artículo 71.- El "registro se obtiene y surte sus efectos con la resolución "favorable que emita el Consejo General. Una vez obtenido el "registro, los partidos políticos locales tendrán personalidad "jurídica y en consecuencia, gozarán de los derechos y "obligaciones a que se refiere la presente Ley."**

OCTAVO.- Se declara la invalidez del artículo 86 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en lo que prevé: **"...a partir del mes de enero del año siguiente al que hayan obtenido su registro,..."**; en consecuencia, el precepto en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos: **"Artículo 86.- Los "partidos políticos que hayan obtenido su registro o "acreditación ante el Instituto Electoral de Quintana Roo con "fecha posterior a la última elección, recibirán financiamiento "público, otorgándose a cada uno de ellos, para el "sostenimiento de sus actividades ordinarias, el dos por "ciento del monto 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."**

NOVENO.- Se declara la invalidez del artículo 109, fracción I, inciso a), de la Ley Electoral de Quintana Roo, para quedar vigente en los términos siguientes: **"Artículo 109.- La Coalición "en la que se postulen candidatos a Gobernador del Estado, "Diputados o miembros de los Ayuntamientos, se sujetará a "lo siguiente: I. Disfrutará de las prerrogativas que otorga "esta Ley, conforme a las siguientes reglas: a)... b) Tendrá "las prerrogativas en materia de radio y televisión y podrá "contratar en estos medios como si se tratara de un solo "partido. Para tal fin tendrá derecho a los tiempos que le "hubiesen correspondido al partido político coaligado que "haya obtenido la mayor votación en la última elección. c) "Por lo que se refiere al tope de gastos de campaña el límite "se respetará como si se**

tratará de un solo partido político. II. "Los partidos políticos no podrán postular candidatos "proprios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la "que ellos formen parte. Ningún partido político podrá "registrar como candidato propio a quien ya haya sido "registrado como candidato por alguna coalición. Ninguna "coalición podrá postular como candidato de la coalición, a "quien ya haya sido registrado como candidato de algún "partido político."

DECIMO.- Se declara la invalidez del artículo 110, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, para quedar vigente este precepto, en los siguientes términos: **"Artículo 110.- La "Coalición actuará como un solo partido político y por lo "tanto, la representación de la misma sustituye para todos "los efectos a que haya lugar a la de los partidos políticos "coaligados."**

DECIMO PRIMERO.- 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.

DECIMO SEGUNDO.- La presente ejecutoria deberá hacerse del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral, así como del Tribunal Electoral y del Instituto Estatal Electoral, del Estado de Quintana Roo.

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, conforme a la votación que enseguida se inserta:

El proyecto, se aprobó por unanimidad de diez votos, con excepción de: I.- La declaratoria de invalidez del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, propuesta en el resolutivo tercero, la que se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; los señores Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Azuela Güitrón votaron en contra, por la inoperancia del concepto de invalidez y la declaración de validez; los señores Ministros que votaron a favor reservaron su derecho de formular voto de mayoría y los que votaron en contra reservaron su derecho de formular voto de minoría. El señor Ministro Góngora Pimentel hizo atenta exhortación a los legisladores del Estado de Quintana Roo para que se abstengan de aplicar los artículos 53 de la Constitución Política de ese Estado y 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que dice: "... Las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevaecientes de las distintas regiones de la Entidad", por ser contrarios al artículo 116, fracción II de la Constitución Federal. II.- Declaratoria de invalidez del artículo 104, fracción II, inciso b), párrafos segundo y tercero, y fracción III, inciso b) de la Ley Electoral de Quintana Roo, propuesta en el resolutivo noveno, a cuyo favor votaron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; los señores Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Gudiño Pelayo y Presidente Azuela Güitrón votaron en contra; los cinco señores Ministros que votaron a favor y los cinco que votaron en contra reservaron, respectivamente, su derecho de formular voto aclaratorio. III.- El reconocimiento de validez del artículo 56 de la Ley Electoral de Quintana Roo, propuesto en el resolutivo segundo, el que se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón; el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular. IV.- El reconocimiento de validez del artículo 245, penúltimo y último párrafos, de la Ley Electoral de Quintana Roo, propuesto en el resolutivo segundo, el que se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón; el señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular. V.- El reconocimiento de validez del artículo 103, párrafo tercero, de la Ley Electoral de Quintana Roo, propuesto en el resolutivo segundo, el que se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón; los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo votaron en contra, y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón manifestó que, en virtud de que la declaración de invalidez de los artículos 28, fracción I, y 104, fracción II, inciso b) segundo y tercer párrafos, y fracción III, inciso b) de la Ley Electoral de Quintana Roo, no alcanzó la votación calificada de ocho votos a que se refiere el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el propio precepto se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto de aquellas disposiciones legales impugnadas.

Por licencia no asistió el señor Ministro Humberto Román Palacios. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

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

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS PRESIDENTE MARIANO AZUELA GÜITRON, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA Y JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, A LA PROPUESTA QUE PRESENTO EL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD NUMEROS 14/2004 Y SUS ACUMULADAS 15/2004 Y 16/2004, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLITICOS CONVERGENCIA, ACCION NACIONAL Y DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA EN CONTRA DEL CONGRESO Y DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO, CONTENIDO EN EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DEL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL CUATRO EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL ARTICULO 28, FRACCION I, DE ESTE ORDENAMIENTO LEGAL.

En el considerando quinto, fojas 340 a 342 del fallo, se desestima la Acción de Inconstitucionalidad por lo que hace a la impugnación del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en atención a que no se alcanzó la mayoría exigida para invalidar esta norma, ya que el proyecto inicial que se presentó, que en esa parte proponía la inconstitucionalidad y declaración de invalidez de ese numeral, no alcanzó la votación legal requerida.

La propuesta mayoritaria es en el sentido de que el numeral 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo se declare inconstitucional, y se invalide en la parte normativa, que señala: **“Las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad”**, pues el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis de Jurisprudencia número P./J. 2/2002, aprobada en sesión del día catorce de febrero del año dos mil dos, con el rubro: **“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 GENERAL”**, estableció que los Distritos Electorales Uninominales en los Estados, para efectos de su demarcación deben atender sólo al criterio poblacional que prevé el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no a las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, como lo señala este numeral.

En relación con dicha propuesta, cabe señalar que los Ministros que suscribimos este voto minoritario, disentimos con todo respecto de la misma, en virtud de que el referido planteamiento de invalidez resulta inoperante, ya que con independencia del pronunciamiento que emitiera este Alto Tribunal, en el orden jurídico de la respectivo entidad federativa prevalecería al vicio que se atribuye al artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, pues en este numeral, el legislador ordinario se limitó a reproducir los criterios de demarcación territorial de los distritos electorales locales, que se encuentran previstos en el diverso 53, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Incluso, debe tomarse en cuenta que conforme al sistema que rige a las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el referido precepto de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo no podría tenerse por impugnado cuando los partidos políticos que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad no manifestaron en sus demandas su intención de controvertir dicha disposición constitucional ni, menos aún, podrían extenderse los efectos de la respectiva declaración de invalidez a lo dispuesto en la mencionada Constitución, por lo que con la declaración de invalidez que propone la mayoría se generaría un estado de incertidumbre para las autoridades electorales y los partidos políticos, que pugna con el principio de certeza que al tenor de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República debe regir la actividad electoral.

En efecto, el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de marzo de dos mil cuatro, es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 28.- El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

I.- Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad.

(...)”

Por otra parte, el artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el día veintiocho de noviembre de dos mil tres, 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.

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.”

De la lectura del numeral impugnado, es posible concluir que lo previsto en la norma controvertida en esta acción de inconstitucional se limita a reproducir el mencionado texto constitucional.

Entonces, si los partidos políticos actores no controvertieron mediante la acción de inconstitucionalidad el artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil tres, debe estimarse que el vicio que pretenden atribuir al diverso 28, fracción I, de la Ley Electoral de ese Estado, con motivo de su publicación, resulta inoperante.

Para arribar a esta conclusión, debe comenzarse por señalar que cuando se publicó el decreto de reformas a la Constitución Política del Estado, veintiocho de noviembre de dos mil tres, los partidos políticos actores en esta acción estuvieron en posibilidad de impugnar lo previsto en el artículo 53, mediante una acción de la misma naturaleza, ya que con independencia de que tal disposición se encuentre prevista en la mencionada Constitución Política, como lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación las reglas que rigen la impugnación de leyes electorales son aplicables a todas aquellas disposiciones emitidas por un órgano legislativo que inciden en la materia electoral.

Lo anterior, deriva de la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

“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 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 antecedente 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.”

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 25/99, Página: 255).

Por otra parte, tal como se precisa en la parte considerativa de esta acción de inconstitucionalidad, 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 podría servir de base para tener por reclamado en esta acción de inconstitucionalidad el diverso 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Sobre el particular es importante mencionar que acorde con el numeral 71 de la Ley en cita, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad, deberá:

- a) Corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.
- b) Suplir los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito por el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad.
- c) Fundar su declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución Federal, haya sido invocado o no en el escrito inicial.

Como se advierte de lo anterior, la Ley Reglamentaria de la materia, señala tres supuestos que deben colmar las sentencias que se emitan en las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo, el segundo párrafo del precepto en comento, establece una excepción para las resoluciones que se emitan en esos medios de control, cuya materia de impugnación lo constituya una norma general de carácter electoral, consistente en que la declaratoria de invalidez de leyes de esta naturaleza, deberá estar referido únicamente a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial. Por tanto, si en la acción de inconstitucionalidad en la que se impugna una ley electoral no es factible, con base en lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, suplir la deficiencia de los planteamientos de invalidez, por mayoría de razón, dicho numeral de ninguna manera podría servir de sustento para tener por impugnados dispositivos cuya invalidez no se reclamó en la demanda respectiva.

En similares términos se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal al resolver el siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho las Acciones de Inconstitucionalidad 8/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática; 16/2002, promovida por el Partido Acción Nacional; y, 23/2002, promovida por el Partido del Trabajo, en las que se determinó que para la impugnación de una disposición de la Ley Electoral, se debe combatir previamente el numeral de la Constitución Estatal que constituye el antecedente y causa generadora del numeral impugnado de la ley secundaria.

Incluso, de aceptarse la posibilidad de tener por reclamado el referido artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y hacer extensiva en forma oficiosa su declaratoria de inconstitucionalidad, se violaría el principio de petición de parte agraviada que impera en todos los procedimientos de carácter jurisdiccional, incluido entre ellos, la acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, de analizarse la validez de lo previsto en el citado 53, se estarían desconociendo el efecto jurídico derivado de que los partidos actores no hayan impugnado tal disposición en el plazo señalado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, lo que atendiendo a lo establecido en los diversos 59 y 19, fracción VII, de ese ordenamiento, da lugar a la improcedencia de la acción respecto de la norma que no se impugnó en el plazo legal.

En abono a lo anterior, de especial relevancia, resulta señalar que la declaración de invalidez que llegara a emitirse respecto de lo previsto en el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, de ninguna manera podría trascender a lo establecido en el diverso 53 de la Constitución Política de esta Entidad, sin que pueda servir de apoyo para ello lo señalado en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en comento que señala:

“ARTICULO 41.- Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.”

Al respecto, cabe señalar que la validez de lo establecido en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, de ninguna manera puede trascender a lo establecido en la Constitución Política de esa entidad, máxime que las reformas a esta última se aprobaron tanto por la legislatura del Estado como por la mayoría de sus Ayuntamientos, como lo prevé el artículo 164 de la referida Constitución.

En otro orden de ideas, debe tomarse en cuenta que el artículo 28 de la ley impugnada constituye un nuevo acto legislativo, diverso a la manifestación de voluntad legislativa plasmada en el diverso 53, ya que ambas normas provienen de un órgano distinto, se emitieron en un momento diferente e incluso tienen diversa jerarquía, y acorde con el principio de supremacía de las constitucionales locales respecto de las leyes estatales, previsto en el artículo 41, párrafo primero, de la Constitución General de la República, la Constitución del Estado de Quintana Roo es de mayor jerarquía que la respectiva Ley Electoral.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICION A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACION A TRAVES DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICION ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.”

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Mayo de 2004, Tesis: P./J. 27/2004, Página: 1155).

Finalmente, conviene señalar que si a pesar de todos los argumentos antes desarrollados, se declarara la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, sin pronunciarse sobre lo establecido en el diverso 53, de la Constitución local, se generaría un grave estado de incertidumbre a los actores políticos en dicha entidad, pues, por una parte, el legislador local estaría vinculado a dejar sin efectos la norma inconstitucional y, por otra, ante lo previsto en la citada Constitución, atendiendo al principio de supremacía constitucional, las autoridades electorales estarían ante la incertidumbre sobre qué norma debe regir la referida distribución.

Ante ello, esta minoría, considera que se debieron declarar inoperantes los agravios propuestos y, por ende, reconocer la validez del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. El Ministro Presidente **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- La Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- Rúbrica.- Los Ministros: **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbricas.

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2004
Y SUS ACUMULADAS 15/2004 Y 16/2004.**

**PROMOVENTES:
PARTIDOS POLITICOS CONVERGENCIA,
ACCION NACIONAL Y DE LA REVOLUCION
DEMOCRATICA.**

MINISTRO PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

**SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.
ALEJANDRO CRUZ RAMIREZ.**

Voto particular que formula el Señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en relación con el segundo punto resolutivo de la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes quince de junio de dos mil cuatro, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, promovidas, respectivamente, por los Partidos Políticos de Convergencia,

Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en donde se reclamó la invalidez del decreto mediante el cual se expidió la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el cuatro de marzo de dos mil cuatro; específicamente en relación con la desestimación del artículo 28, fracción I, de esa ley.

En sesión de quince de junio de dos mil cuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004 promovidas, respectivamente, por los Partidos Políticos de Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

En el segundo punto resolutivo de la citada ejecutoria, el Pleno determinó desestimar las acciones de inconstitucionalidad de mérito, por lo que hace a la impugnación de los artículos 28, fracción I y 104, fracción II, inciso B), segundo y tercer párrafos, así como el inciso B) de la fracción III del propio precepto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (el último de los preceptos nombrados, por haber obtenido una votación de cinco votos a favor y cinco en contra); y se ordenó el archivo del expediente como asunto concluido, por lo que hace a esos numerales.

Respecto del citado artículo 28, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, el suscrito Ministro considera importante destacar que por unanimidad de diez votos, los Señores Ministros estuvieron de acuerdo que infringe lo dispuesto en la fracción II, del artículo 116 de la Constitución General de la República pues, de conformidad con esta disposición constitucional, para efectos de la división de los distritos electorales uninominales de las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional; inclusive, así se ha sostenido por el Pleno de este Alto Tribunal, en la jurisprudencia número P./J.2/2002, de rubro "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCAACION DEBE ATENDERSE AL CRITERIO PROBLACIONAL QUE PREVE EL ARTICULO 116, FRACCION Ial, DE LA CONSTITUCION FEDERAL"; sin embargo, cuatro de mis compañeros Ministros consideraron oportuno votar en contra de la propuesta que les presenté como Ministro Ponente en este asunto, relativa a la declaratoria de invalidez del referido artículo 28, fracción I de la Ley Electoral estatal combatida, por considerar que reproduce literalmente lo dispuesto en el distinto artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo; respecto del cual no fue solicitada su declaratoria de invalidez y, por lo tanto, subsiste la disposición relativa a que los distritos uninominales en esa entidad federativa, deberán atender invariablemente a la densidad de la población, a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad.

Con base en lo anterior, al someter a votación el resolutivo tercero del proyecto de resolución (en el sentido de declarar la invalidez del artículo 28, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo), la consulta obtuvo seis votos a favor y cuatro en contra; es decir, la citada propuesta de declaratoria de invalidez, no obtuvo la mayoría calificada de ocho votos exigida por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República; motivo por el cual se resolvió desestimar las acciones de inconstitucionalidad de mérito, por lo que hace a la impugnación del referido artículos 28, fracción I, y se ordenó el archivo del expediente como asunto concluido, por lo que hace a ese numeral.

No obstante esa desestimación de las acciones de inconstitucionalidad de marras, lo cierto es que el suscrito Ministro considera que la unanimidad de diez votos del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obtenida en cuanto a la conclusión de que el artículo 28, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo infringe lo dispuesto por la fracción II, del artículo 116 de la Constitución General de la República, al considerar no únicamente el criterio poblacional (como lo exige la disposición constitucional federal), sino también los criterios económico y geográfico para la demarcación de distritos uninominales, indudablemente sienta un precedente en la materia que, a mi juicio, deberá tenerse presente en casos similares.

En mérito a lo hasta aquí expuesto, el suscrito Ministro, Ponente en este asunto e integrante del voto mayoritario en la votación que concluyó con la desestimación del artículo 28, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, sostengo mi criterio en cuanto a la declaratoria de invalidez del referido precepto; y considero pertinente emitir el siguiente voto, con base en las consideraciones que informan el proyecto de resolución que presenté a la consulta del Tribunal Pleno; en los siguientes términos:

Los Partidos Políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, solicitaron la declaración de invalidez de, entre otras, la fracción I, del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, aduciendo en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a) Que para delimitar la demarcación de los distritos electorales, establece como criterios las condiciones geográficas y las circunstancias económicas prevaecientes en la entidad, por lo que contraviene lo dispuesto por la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, que privilegia el criterio poblacional sobre el territorial para efectos de establecer las circunscripciones o distritos uninominales.

b) Que el artículo impugnado es contrario a los principios de legalidad, certeza en las bases para la integración de los distritos electorales locales y de supremacía constitucional, al no fijar un procedimiento a seguir en el que deban ser tomados en cuenta los criterios poblacional, geográfico y económico que permitan ajustar el tamaño y la continuidad de los distritos electorales locales, avocándose exclusivamente dicho precepto, a fijar criterios respecto del momento en el que habrán de llevarse a cabo el convenio con la autoridad federal correspondiente y los trabajos para la distribución, y a la posibilidad de poder elaborar planos seccionales y distritales.

c) Que al preverse que para la división de los distritos uninominales debe atenderse invariablemente a la densidad de población, a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevaecientes en la entidad, la porción normativa cuya invalidez se solicita, vulnera el derecho que tienen los ciudadanos quintanarroenses de que su voto tenga el mismo valor en el Estado, ya que no se establecen los procedimientos ni los mecanismos que deberán seguirse para integrar una fórmula completa para la distribución de los distritos electorales.

d) Que en todo caso, sería conveniente fijar un porcentaje de desviación y/o diferencia porcentual máxima que sería permisible aceptar entre un distrito y otro, al existir problemas técnicos para lograr una división exacta de los habitantes del Estado entre quince distritos y la distribución geográfica, de otra forma y con el argumento de las condiciones geográficas del Estado, se podría dar una ponderación mayor a dicho aspecto geográfico.

Ahora bien, el precepto cuya invalidez se demanda, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el cuatro de marzo de dos mil cuatro, es del tenor siguiente:

"Artículo 28.- El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

I.- Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevaecientes de las distintas regiones de la entidad.

II.- Por lo menos dieciocho meses antes del proceso electoral ordinario de que se trate y cuando así lo acuerde el Consejo General, éste ordenará la realización del estudio técnico para la determinación de los distritos electorales uninominales en que deberá dividirse el Estado.

III.- De acordarlo el Consejo General, el Registro Federal de Electores previo convenio de colaboración que celebre con el propio Instituto, será la instancia que formule el estudio técnico para realizar la división territorial del Estado en distritos electorales uninominales, para su aprobación correspondiente.

IV.- Invariablemente, la delimitación de la geografía electoral y su modificación deberán resolverse entre dos procesos electorales ordinarios.

V.- En los trabajos de distritación se deberá observar que su desarrollo permita efectuar cualquier modificación a la cartografía electoral, las secciones, el padrón y la lista nominal.

VI.- Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.

VII.- Una vez concluidos los trabajos de distritación, la resolución que en su caso expida el Consejo General, se mandará a publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

VIII.- Entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia."

De este precepto, se advierte que la distribución de los distritos electorales uninominales en el Estado de Quintana Roo, se realizará por parte del Consejo General del Instituto Electoral local, atendiendo a la densidad de población, las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas regionales de la entidad.

Por su parte, el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo vigente, y que fuera reformado mediante decreto 81, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil tres, prevé:

"Artículo 53.- La Ley de la materia fijará los criterios que tomará en cuenta el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, 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."

Del transcrito numeral constitucional local, se infiere que se deja a la ley de la materia el fijar los criterios que deberá seguir el Consejo General del Instituto Electoral para establecer la demarcación electoral para lo cual deberá atender a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

Como se aprecia de lo hasta aquí expuesto, el legislador local pretendió adecuar a la reforma previa del artículo 53 de la Constitución Local, el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de la entidad; y en este último numeral, reproduce los criterios a seguir por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para el establecimiento de la demarcación electoral estatal, esto es, a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

Dicha circunstancia, a juicio de quien formula este voto, no constituye obstáculo alguno para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la presente acción de inconstitucionalidad, analice la posible contradicción de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo con la Constitución Federal, ya que con independencia de que dicha norma reproduzca el contenido de una disposición constitucional local, la impugnación de la norma secundaria, se actualiza al momento de su expedición por constituir una nueva norma general que no se encuentra consentida.

Es por ello que, reitero, procede el análisis de los motivos de invalidez aducidos respecto de la fracción I de artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en los que se argumenta contravención a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, cuyo contenido es el siguiente:

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

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

(...)

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

Con relación al precepto transcrito, es de señalarse que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales en las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional, al estar previsto así expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

La anterior interpretación, se contiene en la jurisprudencia que con el número de registro P./J. 2/2002, aparece publicada en la página 591, del Tomo XV, Febrero de 2002, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor literal es el siguiente:

"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 los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional.

En estas condiciones, resulta imperativo para las legislaturas locales establecer en su normatividad electoral únicamente el criterio poblacional para la división de los distritos electorales, por lo que al establecerse en el precepto cuya invalidez se demanda que en la demarcación de los distritos uninominales del Estado de Quintana Roo se deberá atender invariablemente, además de la densidad de población, a las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, se contraviene la referida fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

Por las razones antes expuestas considero que resultan fundados los conceptos de invalidez que se analizan, pues la circunstancia de que el artículo 28, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo, introduzca aspectos geográficos y socioeconómicos para la delimitación de los distritos electorales en la entidad, contraviene la exigencia contenida en el citado precepto constitucional.

En consecuencia, reitero, en el caso procedía declarar la invalidez de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala: **"I.- ... las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad."**

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO QUE RESOLVIO LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2004 Y SUS ACUMULADAS 15/2004 Y 16/2004, PROMOVIDA POR LOS PARTIDOS POLITICOS CONVERGENCIA, ACCION NACIONAL Y DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

Los Partidos Políticos de Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, promovieron acciones de inconstitucionalidad, las cuales fueron registradas con los números 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, en las cuales se reclamó la invalidez del decreto mediante el cual se expidió la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el cuatro de marzo de dos mil cuatro.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió dichas acciones mediante sentencia emitida el quince de junio de dos mil cuatro, resolución que compartí prácticamente en su totalidad, salvo a lo que se refiere a la desestimación del artículo 28, fracción I, y 104, fracción II, así como el reconocimiento de validez de los artículos 56 y 103, párrafo tercero, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

En este tenor, desarrollaré mi voto desglosando cada uno de estos aspectos.

I. RESPECTO DE LA DESESTIMACION DEL ARTICULO 28, FRACCION I.

En primer lugar, me parece interesante destacar que el artículo 28, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es manifiestamente inconstitucional, pues vulnera la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues, de conformidad con esta disposición constitucional, para efectos de la división de los distritos electorales uninominales de las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional, a diferencia de lo que sucede en el sistema electoral federal regido por la regla del artículo 41.

En efecto, el artículo 28 cuya invalidez se demandó es del tenor siguiente:

"Artículo 28.- El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

I.- Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad.

II.- Por lo menos dieciocho meses antes del proceso electoral ordinario de que se trate y cuando así lo acuerde el Consejo General, éste ordenará la realización del estudio técnico para la determinación de los distritos electorales uninominales en que deberá dividirse el Estado.

III.- De acordarlo el Consejo General, el Registro Federal de Electores previo convenio de colaboración que celebre con el propio Instituto, será la instancia que formule el estudio técnico para realizar la división territorial del Estado en distritos electorales uninominales, para su aprobación correspondiente.

IV.- Invariablemente, la delimitación de la geografía electoral y su modificación deberán resolverse entre dos procesos electorales ordinarios.

V.- En los trabajos de distritación se deberá observar que su desarrollo permita efectuar cualquier modificación a la cartografía electoral, las secciones, el padrón y la lista nominal.

VI.- Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.

VII.- Una vez concluidos los trabajos de distritación, la resolución que en su caso expida el Consejo General, se mandará a publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

VIII.- Entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia."

De este precepto, se advierte que la distribución de los distritos electorales uninominales en el Estado de Quintana Roo, se realizará por parte del Consejo General del Instituto Electoral local, atendiendo a la densidad de población, las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas regionales de la entidad.

En los motivos de invalidez aducidos respecto de la fracción I de artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, se argumentó contravención a la fracción II, del artículo 116 de la Constitución Federal, cuyo contenido es el siguiente:

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

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

(...)

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

Con relación al precepto transcrito, es de señalarse que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales en las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional, al estar previsto así expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

La anterior interpretación se contiene en la jurisprudencia P./J. 2/2002, que aparece publicada en la página 591, del Tomo XV, Febrero de 2002, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor literal es el siguiente:

"DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVE EL ARTICULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN 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 los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional."

En estas condiciones, resulta imperativo para las legislaturas locales establecer en su normatividad electoral únicamente el criterio poblacional para la división de los distritos electorales, por lo que al establecerse en el precepto cuya invalidez se demanda que en la demarcación de los distritos uninominales del Estado de Quintana Roo se deberá atender invariablemente, además de la densidad de población, a las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, se contraviene la referida fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

Por las razones antes expuestas considero que resultaban fundados los conceptos de invalidez que se analizan, pues la circunstancia de que el artículo 28, fracción I de la Ley Electoral de Quintana Roo introduce aspectos geográficos y socioeconómicos para la delimitación de los distritos electorales en la entidad, contraviene la exigencia contenida en el citado precepto constitucional.

No obstante lo anterior, en el presente caso se presentó un problema de técnica procesal, pues en opinión de la minoría, el artículo impugnado reproduce literalmente lo dispuesto en el distinto artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, la cual no fue combatida en su oportunidad, razón por la cual ante la subsistencia la disposición relativa a que los distritos uninominales en esa entidad federativa, deberán atender invariablemente a la densidad de la población, a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, se presentaba un obstáculo de procedencia consistente en una suerte de norma derivada de otra consentida.

El artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo vigente, y que fuera reformado mediante decreto 81, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil tres, prevé:

"Artículo 53.- La Ley de la materia fijará los criterios que tomará en cuenta el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, 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."

Del transcrito numeral constitucional local, se infiere que se deja a la ley de la materia el fijar los criterios que deberá seguir el Consejo General del Instituto Electoral para establecer la demarcación electoral para lo cual deberá atender a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

Como se aprecia de lo hasta aquí expuesto, el legislador local pretendió reglamentar el artículo 53 de la Constitución Local, el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de la entidad, al establecer los criterios a seguir por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para el establecimiento de la demarcación electoral estatal, esto es, a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

En mi opinión, esta situación no impedía que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la presente acción de inconstitucionalidad, analizara la posible contradicción de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo con la Constitución Federal, ya que con independencia de que dicha norma reproduzca el contenido de una disposición constitucional local, la impugnación de la norma

secundaria, se actualiza al momento de su expedición por constituir una nueva norma general que no se encuentra consentida.

Al respecto, este Alto Tribunal, ha emitido un criterio de manera reciente, que debió haber regido la decisión de la minoría, en el sentido de que la reforma a una norma constituye un nuevo acto legislativo, aun cuando su reproduzca el supuesto normativo. Dicho criterio se plasmó en la tesis P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIX, Mayo de 2004, página 1155, que a la letra indica:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICION A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACION A TRAVES DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICION ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca integralmente lo dispuesto con anterioridad.”

En este tenor, considero que en el caso se debió declarar la invalidez de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala: **“I.- ... las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevaecientes de las distintas regiones de la entidad.”**

No obstante lo anterior, haciendo un llamado a la civildad y al respecto a la Constitución Federal que debe regir los actos de todas las autoridades, reitero la atenta exhortación que realice en la sesión pública a los legisladores del Estado de Quintana Roo para que abstengan de aplicar los artículos 53 de la Constitución Política de ese Estado y 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo en la porción normativa plasmada en el párrafo anterior, por ser contrarios al artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

II. RESPECTO DE LA DESESTIMACION DEL ARTICULO 104, FRACCION II.

Por lo que hace a la desestimación del 104, fracción II, inciso B), segundo y tercer párrafos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, considero que el mismo debió haberse declarado inválido.

Ciertamente artículo 104 impugnado indica:

“Artículo 104.- Los partidos políticos podrán coaligarse para postular a los mismos candidatos en las elecciones de:

I. Gobernador del Estado;

A. La coalición que se celebre para la postulación de candidatos en las elecciones de Gobernador, tendrá efectos sobre los quince distritos electorales uninominales en que se divide el territorio del Estado.

B. La coalición para Gobernador deberá registrar candidatos a Diputados de Mayoría Relativa en por lo menos ocho distritos electorales uninominales. Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de fórmulas de candidatos dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la coalición quedará automáticamente sin efectos.

II. Diputados por el principio de mayoría relativa;

A. La coalición para postular candidatos por este principio podrá ser total o parcial.

B. En la coalición parcial deberán registrarse candidatos en un mínimo de tres y en un máximo de ocho distritos. A partir de nueve distritos electorales uninominales la

Coalición deberá ser total, por lo que en este caso se deberá registrar una sola lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

En este caso, los mismos partidos políticos que formen la coalición, deberán registrar bajo esta modalidad, planillas de candidatos para los Ayuntamientos en aquél o aquéllos, donde se ubicarán el o los distritos electorales uninominales.

Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de planillas de candidatos para los Ayuntamientos dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la Coalición quedará automáticamente sin efectos.

III. Miembros de Ayuntamientos:

A. Respecto a la elección de Ayuntamientos, los partidos coaligados deberán registrar, bajo esta modalidad, planillas de candidatos en por lo menos tres municipios del Estado.

B. En los municipios donde se hayan coaligado para la elección de Ayuntamientos, los mismos partidos políticos que formen la coalición, deberán registrar bajo esta modalidad, candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.

C. Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de fórmulas de candidatos dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la Coalición quedará automáticamente sin efectos.”

De este precepto se infiere, en lo que al caso interesa, que los partidos políticos podrán coaligarse para postular los mismos candidatos en las elecciones de Gobernador, Diputados por el principio de mayoría relativa y para miembros de los Ayuntamientos; que la coalición para postular candidatos a Diputados por el citado principio podrá ser parcial o total; que en la primera podrán registrarse candidatos en un mínimo de tres y un máximo de ocho distritos; que la segunda será en caso de que se registren candidatos en nueve o más distritos; que en este caso (coalición total), los mismos partidos que formen la coalición, deberán registrar bajo esta modalidad (coalición), planillas de candidatos para los Ayuntamientos donde se ubiquen los distritos electorales uninominales.

También se advierte del propio precepto que en cuanto a la elección de miembros de los Ayuntamientos, la coalición deberá registrar planillas de candidatos en por lo menos tres Municipios del Estado; que en los Municipios donde exista coalición, los mismos partidos que la formen, deberán registrar bajo esta modalidad (coalición), candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa.

De los párrafos precedentes, se advierte que el legislador local a través de la disposición legal impugnada impuso a los partidos políticos que participan en los procesos electorales para la elección de diputados y ayuntamientos, en la modalidad de coalición, la condicionante de que en los Municipios o distritos en que exista coalición, deberán registrar en la misma modalidad de coalición candidatos a miembros de Ayuntamientos y Diputados por el principio de mayoría relativa, esto es, se pretende vincular la postulación de candidatos para integrar un nivel de gobierno, a la que se haga respecto de otro distinto, circunstancia que transgrede los principios rectores de certeza y legalidad previstos en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

En efecto, al obligar la norma a que en caso de una coalición total para Diputados por el principio de mayoría relativa, deba existir también una coalición total para la elección de los miembros de los Ayuntamientos y, que en los Municipios donde exista coalición se deban registrar también en esa modalidad candidatos a Diputados por el citado principio, genera incertidumbre al introducir un aspecto territorial (distrito uninominal y Municipios) en el registro de candidatos de coalición; además de vincular la elección de distintos niveles de gobierno (Legislativo y Municipal), sin que exista previsión constitucional alguna que así lo permita, contraviniendo así lo previsto en la citada fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente era declarar la invalidez del artículo 104 de la Ley Electoral de Quintana Roo en su fracción II, inciso B, segundo y tercer párrafos, así como el inciso B de la fracción III, del propio precepto.

III. RESPECTO DE LA DECLARACION DE VALIDEZ DEL ARTICULO 56.

La mayoría plenaria decidió reconocer la validez del artículo 56 que regula lo siguiente:

“Artículo 56.- Las Agrupaciones Políticas Estatales sólo podrán participar en procesos electorales locales mediante acuerdos de participación con un Partido Político. No podrán hacerlo con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los

acuerdos de participación serán registradas por el Partido Político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.”

Como vemos el artículo 56 prohíbe a las agrupaciones políticas estatales realizar acuerdos de participación con coaliciones para participar en un proceso electoral, autorizando dichos acuerdos exclusivamente con un partido político.

La sentencia que reconoce la validez del numeral en comento indica que las agrupaciones políticas tienen naturaleza distinta de los partidos políticos y que, por tanto, no resulta inconstitucional el que se prohíba a las mismas coaligarse, ya que la legislación local sólo prevé tal figura en tratándose de partidos políticos, razón por la cual no resulta inconstitucional el hecho de que se les prohíba participar en los procesos electorales, ni puede considerarse una limitante al derecho de sucesión, toda vez que no se prohíbe a los ciudadanos conformar dichas asociaciones, ni se les impide que cumplan sus fines.

Disiento de la sentencia, en virtud de que considero que el artículo 56 viola el derecho fundamental de libertad de asociación, al impedir que las agrupaciones políticas estatales puedan participar en los procesos electorales mediante acuerdos con coaliciones.

Ciertamente, si la ley permite la asociación de dichas agrupaciones con un partido político para participar en el proceso electoral, no existe una razón objetiva para impedir tal asociación con una coalición, más que la intención de impedir cualquier tipo de coaliciones, lo que es una constante de la ley impugnada, como se evidencia con algunos artículos que fueron declarados inválidos.

El derecho de coalición es la expresión del derecho que tienen los partidos políticos para unir sus fuerzas políticas con la clara intención de buscar y obtener un fin político en un determinado proceso electoral y que no es otro que conseguir el mayor número de votos en una elección para que gane su candidato. Se trata, ciertamente, de un derecho, pero con la característica de que el mismo se ejerce según la conveniencia política del momento.

Es importante destacar que en el caso la ley permite a las agrupaciones políticas locales la celebración de acuerdos para participar en las elecciones con un solo partido, lo que se prohíbe cuando el acuerdo se pretende celebrar con una coalición, sin que en mi opinión exista algún elemento objetivo que justifique tal distinción, lo que obstaculiza el derecho de libre asociación a las agrupaciones políticas que si pretenden intervenir en el proceso electoral no podrán hacerlo con una coalición, sin exclusivamente con un partido político, esto también deja a las coaliciones en desventaja, pues no podrán realizar acuerdos de participación con las agrupaciones políticas.

IV. RESPECTO DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ DEL ARTICULO 103.

No comparto el sentido ni las consideraciones de la sentencia mayoritaria que reconoció la validez del artículo 103, tercer párrafo, de la ley impugnada, pues considero que al regular que sólo podrán coaligarse los partidos políticos que hubieren participado en la última elección local, introduce una limitación temporal que es violatoria del principio de libertad de asociación, así como el derecho de los partidos a participar en los procesos electorales.

En efecto, el artículo impugnado dispone en su tercer párrafo lo siguiente:

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

Se entiende por coalición, la alianza o unión transitoria de dos o más partidos políticos para participar en determinada elección.

Sólo podrán coaligarse, aquellos partidos políticos que hubieren participado en la última elección local.

El Convenio de Coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos, el cual deberá registrarse ante el Instituto Electoral y quedará sin efecto concluida la calificación de las elecciones para las que se hayan coaligado.”

Se sostiene por la mayoría, que la introducción de la prohibición a los partidos políticos nuevos de coaligarse en su primera elección obedece a un criterio de imparcialidad y equidad, ya que al participar por

primera ocasión en un proceso electoral los partidos políticos no han acreditado la representatividad suficiente para ser sujetos de los mismos derechos que aquellos partidos políticos que han demostrado ser los legítimos conductores de la voluntad ciudadana.

Considero que el razonamiento de la mayoría es insuficiente para dejar a un lado el mandato constitucional establecido en el artículo 41 constitucional, de participación de los partidos políticos en los procesos electorales o excepcionar, como se afirma en el criterio mayoritario, el derecho de asociación política previsto en el artículo 9o.

Con la disposición impugnada se está impidiendo que los partidos políticos con nuevo registro se asocien en su primera elección con algún partido que ya ha contenido en otras elecciones con la finalidad, entre otras, de postular candidatos comunes o bien formar un nuevo partido o incorporarse a uno ya existente, lo que es contrario a la Constitución Federal.

A diferencia del criterio mayoritario, considero que la libertad que se atribuye al legislador no es, ni debe ser, absoluta, al menos no cuando está en juego el contenido de un derecho constitucional que lleva implícito la libertad de acción inherente a los Partidos Políticos. Rechazo, en consecuencia, que a un Partido Político con nuevo registro se le prohíba coaligarse en su primera elección federal sólo porque así lo decidió el legislador.

Me parece que el hecho de que la Constitución no mencione expresamente la palabra "coalición" y que, en consecuencia, con ello se deje la puerta abierta de par en par al legislador, es ir muy lejos. Es otorgarle un cheque en blanco que posteriormente, con seguridad, el legislador va a cobrar, en diversas entregas y con cantidades significativas, en demérito del crédito que tiene la Constitución, y el cual estamos obligados a preservar, de manera tal que si no lo hacemos la Constitución terminará cayendo "bajo los golpes redoblados del legislador". Es probable que la Constitución tenga que pagar deudas que nunca contrajo y que, paradójicamente, pretendió evitar pero como no lo dijo expresamente le son cobradas.

Soy de la opinión que es riesgoso, y hasta cierto punto contrario a la finalidad del texto constitucional, dejar en libertad completa al legislador cuando estamos frente al contenido de un derecho que la Constitución no reguló en detalle, pero que sí previó.

Me preocupa que el argumento de que la Constitución al no hacer mención en ningún momento a la coalición, de pauta para que la mayoría funde su criterio en la expresión "la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral", y, mayor aún, que ponga énfasis exclusivamente en la parte relativa a la remisión legislativa, diciendo, además, que la coalición es un derecho constitucional "inexistente".

Creo que si analizamos con mayor detenimiento la fracción I del artículo 41 constitucional, llegaremos a una conclusión diversa.

Para ello, es necesario acudir a la institución denominada "configuración legal", expresión acuñada en el lenguaje jurídico constitucional europeo que tiene un significado que consideramos relevante en esta ocasión.

La configuración legal es una técnica jurídica que utilizan las normas constitucionales al reconocer que ellas mismas, y en especial aquellas que regulan derechos, precisan de la intervención legislativa para completar su regulación.

A esta intervención legislativa por remisión pueden atribuírsele dos usos. Uno de ellos, el más frecuente, aparece cuando se deja al legislador la regulación de las condiciones del ejercicio de un derecho fundamental, a grado tal que puede sostenerse que todos estos derechos, en mayor o menor medida, son de configuración legal. Otro de ellos surge cuando la intervención legislativa no tiene que ver exclusivamente con el ejercicio de un derecho, sino también con la determinación de su contenido, lo que sucede cuando la Constitución no lo detalla y lo deja en manos del legislador, regulación de contenido que por definición nunca será total, ni siquiera cuando expresamente lo determine la Constitución, pues estaríamos frente a una "desconstitucionalización" a favor del legislador no permitida en un Estado que se precie ser de Derecho.

En estas circunstancias, conviene señalar que el control constitucional puede efectuarse con mayor certeza cuando la configuración legal se limita al ejercicio de un derecho, ya que su límite lo encontramos en el contenido del derecho expuesto en la norma constitucional. Pero tratándose de una configuración legal de contenido, la realización del control constitucional presenta serias dificultades, del nivel de la que ahora analizamos, situación que hace necesario mantener como único parámetro seguro de control la misma norma constitucional, la cual tiene una fuerza normativa que vincula al legislador en diversos sentidos.

Veamos con detalle el primer párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional. Su texto dice:

“I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”

De este párrafo es necesario examinar la segunda parte, aquélla en la que se dice “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, premisa principal sobre la que descansa el criterio de la mayoría. A su vez, de esta frase pueden extraerse dos elementos que debemos identificar a fin de determinar la entidad propia de cada uno de ellos y evitar cualquier confusión entre los mismos.

El primer elemento está contenido en la expresión “la ley determinará las formas específicas” y está dirigido al legislador. El segundo, en cambio, se encuentra en la frase “intervención (de los Partidos Políticos, se entiende) en el proceso electoral” y tiene que ver con los Partidos Políticos, a los que va dirigido.

Pues bien, empezando con el segundo elemento, basta centrar nuestra atención en la actividad atribuida a los Partidos Políticos en el proceso electoral, para extraer de allí el “derecho” que tienen “de intervenir en dicho proceso electoral”. Nótese que no se trata de una prerrogativa ni de una obligación, sino de un derecho establecido constitucionalmente.

Lo anterior se corrobora en el texto de la última parte del primer párrafo de esta fracción I del artículo 41, en la que se dice que “los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”. Adviértase que en esta expresión se reitera el derecho de los Partidos Políticos en general a participar en las elecciones, sobresaliendo el hecho de que el órgano constituyente quiso asegurar que los Partidos Políticos nacionales participaran en las elecciones estatales y municipales.

Del primer elemento, en cambio, sólo se puede decir que la norma constitucional estableció un mandato al legislador para que determinara las formas de participación, y nada más que eso.

Si se relacionan los anteriores elementos, llegaremos a la conclusión de que el legislador sólo participa en el establecimiento de las formas, de aquellas que deben regular la intervención de los Partidos Políticos en el proceso electoral, quedando, en consecuencia, vinculado por el derecho de intervención de los Partidos Políticos en el proceso electoral, derecho que nunca podrán contradecir.

Vistas así las cosas, no es admisible la lectura del artículo 41 constitucional que arroja como conclusión que el legislador goza de libertad absoluta para regular la intervención de los Partidos Políticos en el proceso electoral, como se sostiene por la mayoría del Pleno.

De entrada sostenemos que no es posible determinar el contenido completo de este derecho de una sola vez, sin embargo, puede indicarse algún aspecto esencial que nos sirva para resolver la cuestión planteada en la presente acción de inconstitucionalidad.

A nuestro modo de ver, la simple enunciación del derecho referido debe permitir al máximo intérprete constitucional, al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, descifrar un contenido mínimo, un contenido esencial de este derecho que en todo momento debe respetarse por el legislador. Dicho en términos más llanos: o establecemos un derecho constitucional que pueda ser oponible al legislador, ya sea federal o local, o dejamos que él lo haga, con el consabido riesgo de “desconstitucionalización” y la consecuente inseguridad e incongruencia que se provocarán al existir diversas regulaciones producto de la actividad de los órganos legislativos existentes en nuestro sistema constitucional federal.

La doctrina europea, tanto jurisdiccional como académica, construida principalmente a la luz de las Constituciones alemana y española, cuando se refiere a los derechos fundamentales denomina a este aspecto mínimo e indispensable “contenido esencial”. Cuando se aplica la misma idea a una institución como lo son los Partidos Políticos, le denomina “garantía institucional”.

Con estas nociones se quiere dar a entender que un “derecho” o “institución” tiene un contenido esencial, un núcleo duro, sin el cual la “apariencia de un derecho” o la “apariencia de una institución” quedaría desdibujada y no se le reconocería. Por ello, al legislador, quien frecuentemente desarrolla la Constitución, le está vedado tocar ese núcleo fundamental porque de hacerlo estaría transgrediendo el texto fundamental.

En este sentido, lo que no queda dentro del núcleo o contenido esencial puede ser regulado de manera natural y espontánea por el legislador, siempre y cuando la norma constitucional no haya llegado a establecer

lineamientos específicos en ese ámbito, pues en ese caso, aun cuando sea un espacio natural del legislador, éste último tendrá que acatar lo que dice la norma constitucional.

Quiero ser enfático en señalar que esta es una situación que acontece en algunos países de Europa, y que su referencia la hacemos porque el problema es el mismo, aun cuando la regulación constitucional de esos países difiere, por obvias razones, de la nuestra.

No obstante ello, no puede considerarse un obstáculo al criterio que sostengo el hecho de que en las Constituciones alemana y española se establezca expresamente la noción de "contenido esencial" y en la nuestra no. Para empezar, porque en aquellos países cuando se hace referencia al contenido esencial se hace en relación con los derechos fundamentales, categoría en la que para ellos no caben los derechos que son propios de los Partidos Políticos; por ello, la idea de contenido esencial referida a una institución como los Partidos Políticos se concretiza en aquella región en la de "garantía institucional", expresión que se aplica aun sin estar reconocida expresamente en el texto constitucional.

Por otra parte, si hago referencia al "contenido esencial" lo hago porque en el artículo 41, fracción I, primer párrafo, de nuestro texto constitucional, se hace referencia a un derecho que tienen los Partidos Políticos, el de participar en el proceso electoral o en las elecciones, derecho que ciertamente no puede concebirse como derecho fundamental en el sentido tradicional del término, pero que, no obstante ello, puede considerarse un derecho constitucional, en una terminología que nos resulta más propia.

Finalmente, lejos de constituir un obstáculo el hecho de que no exista expresamente en la Constitución la referencia al "contenido esencial", consideramos que más bien es un caso que requiere de una mayor interpretación constitucional para reforzar la fuerza normativa de la Constitución, la que al prever un derecho como el que ahora se analiza, produce como mínima consecuencia que el legislador quede vinculado, así no haya tampoco una norma constitucional que lo diga expresamente en estos términos. Por tanto, esa vinculación legislativa de que hablamos incluye indefectiblemente el respeto al contenido esencial de un derecho constitucional.

Quiero resaltar que en los tiempos que vivimos caracterizados por el pluralismo político, es necesario que la Constitución permanezca en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico y para ello debemos apurar su contenido a través de su interpretación, estableciendo, como en el presente caso, un parámetro que el legislador en todo tiempo debe respetar.

El derecho de coalición es la expresión del derecho que tienen los partidos políticos para unir sus fuerzas políticas con la clara intención de buscar y obtener un fin político en un determinado proceso electoral y que no es otro que conseguir el mayor número de votos en una elección para que gane su candidato. Se trata, ciertamente, de un derecho, pero con la característica de que el mismo se ejerce según la conveniencia política del momento.

Ahora bien, el artículo impugnado sujeta el derecho a la coalición a un requisito: Que no se trate de un partido nuevo que participa en su primer proceso electoral federal.

Los requisitos jurídicos son elementos de efectividad, esto es, se deben cumplir para hacer efectivo un determinado derecho. Pero no debe perderse de vista que el derecho ya se tiene, lo que sucede es que todavía no se goza.

No debe confundirse un requisito con la entrada en vigor o *vacatio legis* de un determinado tiempo, pues en ésta el derecho efectivamente no se tiene, se tendrá hasta en tanto la *vacatio legis* haya expirado. En el requisito, insistimos, el derecho ya se adquirió sólo que no se puede hacer efectivo hasta en tanto no se cumpla el mismo.

En el presente caso el requisito es temporal y su establecimiento es en sí mismo excesivo, pues en lugar de someter la efectividad de un derecho, como debiera ser, sencillamente lo que hace es no reconocerlo por un cierto tiempo. En ese tiempo, en consecuencia, se hace nugatorio el derecho, pues es como si no existiera. Poco importa a este respecto el nombre que se le dé a ese obstáculo, ya de condición, ya de requisito, pues lo que se cuestiona es su efecto, la imposibilidad de hacer valer un derecho que ya se tiene y este es el de formar una coalición, lo que es también conforme con la libertad de asociación tutelada constitucionalmente.

Al no prever la norma constitucional un requisito de este tipo, significa que el derecho no se sujeta a limitaciones y, por tanto, es amplio. Cuando una norma constitucional es amplia en este sentido, es decir, no

fija limitaciones, debe entenderse que ello es en beneficio de quien goza del derecho en cuestión. Por ello, es congruente afirmar que los beneficios de esa norma a favor de su titular deben apurarse y no, como se pretende, restringirse.

En el criterio de la mayoría, en algún momento se denominó a esta limitación como excepción al derecho de asociación, lo que desde luego tampoco comparto, puesto que en ningún momento el legislador ordinario puede excepcionar un derecho fundamental, eso le corresponde a la propia Constitución. El legislador, si acaso, lo que puede hacer es establecer limitaciones a ese derecho, pero con base en el texto constitucional y siempre y cuando no haga nugatorio el derecho que está desarrollando.

Bajo este tenor, al impedir el derecho de coalición a los partidos políticos nuevos que participen en su primer proceso electoral, se hace nugatorio el derecho de los partidos políticos a participar en los procesos electorales a través de una coalición, lo que se puede desprender del artículo 41, además de que se viola también la libertad de asociación regulada en los artículos 9, 35, fracción II y 41, ambos de la Constitución Federal.

Por otra parte, el precepto en estudio también es violatorio del principio de equidad electoral, puesto que los partidos políticos ya existentes que pretendan coaligarse con los nuevos partidos no podrán hacerlo y se encontrarán en una situación de desventaja respecto de los partidos que sí puedan coaligarse, pues éstos por virtud del convenio de coalición tendrán acceso a mayores recursos que los partidos de reciente creación.

La decisión de realizar una coalición con un partido político nuevo es una carga que lleva el partido ya existente que decide coaligarse, pues en caso de que el partido nuevo no aporte los votos esperados, en virtud del convenio de coalición el otro partido tendrá que aportar votos a éste, en su perjuicio. Sin embargo, esta es una decisión que pertenece al ámbito partidario y que no puede ser prohibida por la legislación electoral, pues ello vulnera el derecho de libre asociación, así como el principio de equidad electoral garantizados por nuestra Norma Fundamental, en mérito de lo anterior considero que el artículo 103, párrafo tercero, de la Ley Electoral de Quintana Roo, es inconstitucional y debió declararse inválido.

MINISTRO

GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL

Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN RELACION CON LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/ 2004 Y SUS ACUMULADAS, PROMOVIDA POR LOS PARTIDOS CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA, PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA Y PARTIDO ACCION NACIONAL, RESPECTO DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ DE LOS ARTICULOS 103, PARRAFO TERCERO y 245, PENULTIMO Y ULTIMO PARRAFOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

A) En primer término, no se comparte el criterio sostenido por la mayoría en cuanto a la declaración de constitucionalidad del artículo 103, tercer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. Esto es así, con base en las siguientes consideraciones:

El referido numeral dispone que los partidos de nueva creación no podrán formar coaliciones con otros partidos para la primera elección en la que participen. A diferencia de la mayoría de este Tribunal Pleno, que califica lo anterior como el régimen legal al que debe estarse para tal efecto, se considera que dicho precepto debe ser calificado como inconstitucional ya que se genera una situación de inequidad entre partidos políticos que cuentan con antecedentes en elecciones y los de reciente creación, a los que se refiere la prohibición de coligarse.

Al haber reunido los requisitos legales para su creación, no existen elementos constitucionales desde los que pueda derivarse una prohibición a los partidos de reciente creación para la participación de forma coligada en los comicios. Estos requisitos responden a la necesidad de que los partidos políticos acrediten un grado razonable de representatividad con la finalidad de que se justifique el otorgamiento de financiamiento y prerrogativas públicas, tendiente a promover la participación del pueblo en la vida democrática y, con ello, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Federal. La distinción realizada por el legislador y la prohibición a la que ésta da lugar, por tanto, no tienen sustento constitucional, toda vez que el citado artículo 41 no establece ninguna distinción entre partidos de reciente creación y partidos con antecedentes en elecciones, por lo cual se estima que lo dispuesto por el Legislador de Quintana Roo es injustificado, al no encontrarse ningún elemento

constitucional que justifique esta restricción, ya que se trata de partidos políticos que siguieron y cumplieron todos los trámites para su constitución.

Si bien es cierto que el artículo 41 establece una delegación al legislador para que este configure la forma en que los partidos políticos participarán en las elecciones, esta delegación no puede ir más allá que el establecimiento de ciertas "modalidades" de participación y no en lo que es el contenido básico de la participación misma. El legislador puede limitar ciertos elementos dentro del proceso electoral como, por ejemplo, los 90 días como límite para el inicio de precampañas, analizado en la acción de inconstitucionalidad 2/2004 y 3/2004, o aún puede establecer ciertos prerrequisitos para la constitución de partidos, configurando o modalizando el derecho de asociación política, como el analizado en las acciones de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 en donde se consideró constitucional la necesidad de ser asociación política nacional con anterioridad a convertirse en partido político. Sin embargo, estas limitaciones siempre tiene que ser dentro de un margen razonable que no implique la imposibilidad del ejercicio de facultades otorgadas a los partidos políticos como medios para lograr la participación democrática de los ciudadanos en el sistema político local o nacional.

Aun cuando consideramos que los partidos políticos no tienen "derechos fundamentales" en el sentido técnico de la palabra, éstos pertenecen a la estructura de participación democrática de los ciudadanos, que si son sujetos de los mismos. Por tanto, al ser reconocidos constitucionalmente como entidades de interés público y como estructuras mediatas para el adecuado ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y, de hecho, como la única vía para esta participación, las limitaciones establecidas a los mismos deben tener una justificación razonablemente objetiva en relación a la finalidad que constitucionalmente tienen asignada. El análisis de estas limitaciones debe entonces ser estricto y debe encontrar sustento explícito en el texto de la Constitución Federal, más aun cuando se refiere a tratamiento diferenciado entre entidades que han cumplido con los mismos requisitos para su integración. De este modo, la situación descrita coloca a los distintos partidos en un escenario de desigualdad, al crear categorías diferenciadas no sustentables constitucionalmente. Al no poderse coaligar, los nuevos partidos se encontrarán en una situación de clara desventaja respecto de los que sí pueden hacerlo, los cuales, al tener acceso a esta prerrogativa podrán contar con una mejor posición frente a aquellos que temporalmente se encuentran impedidos, generando así dos clases de partidos y, por tanto, dos medios cualitativamente distintos para la participación en la toma de decisiones publicas por parte de los ciudadanos.

Por lo anterior, si bien es cierto que pueden existir razones de tipo práctico para limitar a los partidos de reciente creación para coligarse con aquellos que ya tienen más de una elección, y la ley puede determinar las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, se considera que estas formas específicas solo pueden dar lugar a modalidades que afecten a la totalidad de los partidos ya que cualquier otra limitación no sería razonable y, de hecho, iría en contra del principio de equidad para el desarrollo de las actividades de los partidos consagrado en los mismos artículos 41 y 116 de la Constitución Federal

B) En segundo término, no se comparte el sentido adoptado por la mayoría en relación con el artículo 245, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que señala que cuando sólo un partido político, distinto del ganador de los comicios, rebase el cuatro por ciento de la votación válida municipal, se le otorgará a éste la totalidad de las regidurías por el principio de representación proporcional.

Esto es así, toda vez que dicho precepto genera una sobrerrepresentación en el cabildo del partido que se encuentre en dicho supuesto, sin razón aparente. De acuerdo con el artículo en estudio, el número de representantes municipales a que tiene derecho la primera minoría no guarda relación con el número de votos que obtuvo en la elección. De esta manera, lejos de que el precepto en cuestión contenga una cláusula de gobernabilidad, lo que establece es una distorsión del significado de la representación, otorgando a la minoría un peso específico en la toma de decisiones que no corresponde a la cantidad de votantes que se pronunciaron a su favor. La asignación de regidores de representación proporcional a un solo partido en el caso que sólo uno de ellos alcance el cuatro por ciento de la votación es injustificado, toda vez que mediante el principio de representación proporcional se busca lograr la representación de partidos minoritarios en el cabildo, por lo que el cuatro por ciento de la votación mas que una base razonablemente incluyente de los partidos minoritarios, se convierte en un límite excluyente que genera un bipartidismo artificial en el ayuntamiento en cuestión.

Un ejemplo de lo que se conoce como cláusula de gobernabilidad encuentra expresión en el artículo 122, Base Primera, fracción III, de la Constitución Federal, el cual establece que al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para

alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa. Con esta disposición, lo que el Constituyente Permanente busca es garantizar que la toma de decisiones en el órgano legislativo de la Ciudad de México no se vea entorpecida por la ausencia de mayorías en su interior. Por ello, si un partido satisface los requisitos de haber obtenido, por sí mismo, el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en la capital del país, se le otorgará el número de diputados suficiente para alcanzar la mayoría absoluta y así facilitar la dinámica en la toma de decisiones, en la inteligencia de que un escenario multipartidista al interior de la Asamblea, en el que ningún instituto político cuente con la mayoría, dificulta la actuación del Ejecutivo local y de las autoridades en general dentro del Distrito Federal.

En cambio, el precepto de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo que analizamos, no otorga un mayor número de regidores al partido que acreditó tener el más alto número de constancias de mayoría con el fin de que se encuentre en posibilidad de tomar decisiones, sino que establece dicho otorgamiento a favor de la primera minoría, la cual, según las disposiciones del ordenamiento en estudio, bien puede tener tan sólo el 4.1 por ciento de la votación válida emitida en el municipio, lo cual lleva a la conclusión de que lejos de fortalecer la gobernabilidad, permite que un partido que no obtuvo un respaldo ciudadano significativo, se convierta en el fiel de la balanza y aún en una fuerza limitante de la toma de decisiones al interior del cabildo.

En este caso se pueden dar casos como los ilustrados por los siguientes ejemplos:

El artículo 134 de la Constitución de Quintana Roo, establece el número de regidores electos, por ambos principios, en un primer grupo, en los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez y, en un segundo grupo, en los municipios de Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Solidaridad e Isla Mujeres. A los ayuntamientos del primer grupo les corresponden nueve regidores por el principio de mayoría relativa y seis por el principio de representación proporcional, mientras que al segundo, les corresponden seis por el principio de mayoría relativa y tres por el principio de representación proporcional. El problema de distorsión en la representación a que da lugar el último párrafo del artículo 245 de la Ley Electoral del Estado, se pone de manifiesto en los siguientes casos. Para el primer grupo la representación muy bien podría quedar del modo siguiente:

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTACION	REGIDURIAS
A	85%	9 Uninominales
B	5%	6 Representación Proporcional
C	3.3%	0
D	3.3%	0
E	3.3%	0

En el caso de los municipios del segundo grupos la integración del cabildo puede ser la siguiente:

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTACION	REGIDURIAS
A	85%	6 Uninominales
B	5%	3 Representación Proporcional
C	3.3%	0
D	3.3%	0
E	3.3%	0

La existencia de sobrerrepresentación en la conformación de los ayuntamientos introduce mecanismos que generan una desproporción entre las regidurías a que tiene derecho un partido por el sistema de representación proporcional y los votos obtenidos, por lo cual se contraviene el mandato constitucional dispuesto en los artículos 40, 41 y 116 constitucionales, en el sentido de que las instituciones y procedimientos electorales deben ajustarse a parámetros de representatividad. El porcentaje mínimo para la asignación de regidores por este principio, por tanto, no es razonable ya que puede lograr el efecto contrario a la finalidad de establecer el sistema de representación proporcional, que es el de lograr representación de los partidos con menor votación en el cabildo y no de excluir a estos partidos menores recompensando solamente al partido de primera minoría en el municipio.

El Pleno de este Máximo Tribunal ya se ha pronunciado, en la Acción de Inconstitucionalidad 6/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, respecto de lo que debe entenderse por representación proporcional, emitiendo las siguientes consideraciones:

“En relación al sistema de representación proporcional, cabe señalar que sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados, entre ellos, las cámaras legislativas. Este sistema tiene como objeto fundamental atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; en este sistema las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de los partidos.”

(...)

Por otra parte cabe destacar que el sistema electoral mixto, que participa de los principios de mayoría y de representación proporcional, busca garantizar el control de las estructuras legislativas por el (...) sistema (de representación proporcional pura), utilizando el sistema de representación proporcional con la finalidad de crear un colchón de curules para compensar la desproporción que genera el sistema mayoritario.

(...)

“Así, la introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Atento a todo lo anterior, dentro del sistema político mexicano se introdujo el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país. Así, se desprende que el principio de representación proporcional dentro del sistema electoral mixto se traduce, en instrumento del pluralismo político que llevó a su inserción en la Constitución Federal desde el año de mil novecientos setenta y siete y que a la fecha se mantiene vigente.

(...)

La abundancia de criterios doctrinarios, así como de modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, ponen de manifiesto que sería difícil para esta Suprema Corte intentar definir la manera precisa en que las legislaturas locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial de pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. No quiere esto decir que las legislaturas locales deban prever la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los mismos términos en que lo hace la Constitución Federal, pero sí que las disposiciones del artículo 54 Constitucional contienen bases fundamentales que se estiman indispensables en la observancia de dicho principio.”

(...)

“Ahora bien, considerando los diferentes métodos o modelos que pueden aplicarse para hacer vigente este principio de representación proporcional, en el sistema electoral mexicano sus bases generales se instituyen en el artículo 54 de la Constitución Federal, de cuyo análisis se llega al convencimiento de que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes 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. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías.”

De este modo, si bien la Constitución y las leyes prevén mecanismos equilibradores, como el sistema de representación proporcional con el fin de que sectores sociales identificados con partidos que no ganaron en sus respectivos distritos uninominales tengan presencia en los órganos de toma de decisiones, ello no faculta al legislador a distorsionar el sentido de la votación. De la lectura del precepto en cuestión se deriva que éste busca generar un bipartidismo artificial en la entidad, en virtud de que, a manera de ejemplo, en el supuesto de que existan cinco partidos políticos y el primero obtuviera el ochenta y cinco por ciento, el segundo el cinco por ciento y los restantes el tres punto tres por ciento, los únicos que estarían representados serían los primeros dos, situación que no sólo distorsionaría el sentido de la votación, sino que anularía la posibilidad de participación en la toma de decisiones de los últimos tres, lo cual claramente va en contra de la idea de representatividad democrática establecida en la Constitución Federal.

Por tanto, con base en los argumentos expuestos, se considera que los artículos mencionados debieran ser declarados inconstitucionales.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSE RAMON COSSIO DIAZ Y JUAN DIAZ ROMERO EN RELACION CON LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2004 Y SUS ACUMULADAS, PROMOVIDA POR LOS PARTIDOS CONVERGENCIA DE LA DEMOCRACIA, PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA Y PARTIDO ACCION NACIONAL, EN CONTRA DEL ARTICULO 28 FRACCION I, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Se formula el presente voto para la aclaración del sentido en que nos pronunciamos con respecto a la impugnación del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que establece la división de los distritos electorales uninominales atendiendo a las "condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad". Nos manifestamos por la procedencia de la impugnación del artículo mencionado y su declaración de inconstitucionalidad, así como por la determinación de los efectos de la aplicación del artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo en los siguientes términos.

A) En primer lugar, respecto a la procedencia de la impugnación, estamos de acuerdo en que el artículo impugnado de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo es redundante en relación al artículo 53 de la Constitución del mismo Estado, y que debido a que este artículo constitucional local no fue impugnado en su oportunidad por esta misma vía, la mera impugnación del artículo legal debe ser declarada improcedente. Sin embargo, consideramos que la emisión de una norma electoral por vía del procedimiento legislativo ordinario local, aun existiendo una identidad material con disposiciones de la Constitución local que le sirven de fundamento, genera una nueva oportunidad de ser impugnada y de realizar su examen y contraste con los preceptos de la Constitución Federal. Esto es así ya que, si bien la Constitución local establece las bases mediante las cuales el legislador estatal debe desarrollar las normas generales que emite, estas bases no son de aplicación inmediata, sino que requieren de una "concreción" por parte del legislador local, el cual no simplemente repite el contenido de la disposición constitucional sino que, como ya se dijo, individualiza el contenido de la misma. En ningún caso la disposición constitucional puede actuar "sola", es decir, sin la norma que actualiza su posibilidad de aplicación a la realidad. En este proceso de concreción normativa no podemos decir que el acto legislativo ordinario es el mismo que el acto que creó el artículo constitucional que le sirve como base, aun cuando exista identidad material o redundancia con el contenido constitucional. Es claro que tanto los órganos que emiten las disposiciones, como el procedimiento mediante el cual se generan, así como su categoría formal dentro del sistema de fuentes, son distintos en relación con cada una de las normas consideradas. Llevar a confundir el contenido material de una norma, con los procesos formales que dan lugar a otra con igual o similar contenido, es, ya se dijo, una indebida manera de mezclar categorías jurídicas de diversa naturaleza y efectos. Decir que al no haberse impugnado la Constitución local en su oportunidad precluye la posibilidad de impugnación de las normas que la desarrollan, anula la posibilidad de impugnación

de una norma electoral que resultaría, en cualquier otro caso, claramente inconstitucional, y se deja a los partidos políticos en una situación de absoluta indefensión frente a disposiciones que encuadran con la hipótesis establecida de manera expresa en la parte final de la fracción f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, que faculta la impugnación, por parte de los partidos políticos estatales a través de sus dirigencias, de las "leyes electorales emitidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro".

B) En segundo lugar, y una vez establecidas las razones por la que se considera procedente la impugnación analizada, se aprecia que el artículo impugnado resulta inconstitucional al aplicar los precedentes de este alto tribunal que consideran que la demarcación de los distritos electorales uninominales en los estados debe seguir solamente el criterio poblacional, como se encuentra establecido en el primer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. En este sentido la tesis jurisprudencial P./J. 2/2002 con 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"; así como la tesis P./J. 4/2002 de rubro: "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTICULO 31, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE CONTRAVIENE LOS DISPUESTOS EN EL NUMERAL 116, FRACCION II, PRIMER PARRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRAFICO PARA LA DEMARCACION DE AQUELLOS"; ambas derivadas de la Acción de Inconstitucionalidad 35/2001.

Por lo anterior, no existe fundamento para que el legislador de Quintana Roo agregue criterios distintos al poblacional. La Constitución Federal claramente determina, en el primer párrafo de la fracción II del artículo 116, que el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, estableciendo el parámetro general que deben éstas tomar en cuenta al momento de emitir la normatividad electoral en sus respectivas entidades. Si bien es cierto que el artículo 53 de la Constitución establece la demarcación de los distritos electorales uninominales utilizando tanto el principio poblacional como el geográfico, la Acción de Inconstitucionalidad citada que nos sirve de precedente para la actual consideración, ya considera que la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal, y no así para las entidades federativas, las cuales deben atenerse exclusivamente a lo previsto de manera expresa en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, para mantener el valor del voto igual para cada uno de los ciudadanos que integran la entidad federativa correspondiente.

C) Finalmente, se estima que en ningún caso se está acudiendo a la figura de la suplencia de la queja en contra del principio de estricto derecho que es propio de las acciones de inconstitucionalidad, en particular en materia electoral, como lo ha establecido el Pleno de este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 16/2002, 8/1998 y 23/2002. No se considera que la declaración de inconstitucionalidad alcance en ningún sentido al artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, sino solamente a las normas que actualizan su contenido en la legislación electoral de la entidad. No pasa inadvertido que la declaración de inconstitucionalidad del artículo analizado no resuelve el problema de la existencia de una norma constitucional que establece el principio de demarcación de los distritos electorales uninominales con base en el principio de distribución geográfica, la cual no sería invalidada por este alto tribunal en la presente resolución por no haber sido reclamada en su oportunidad y por no encontrarse reclamada en el escrito inicial, como lo establece el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Sin embargo, al considerar que se ha generado una nueva oportunidad de impugnación al haberse emitido la norma secundaria que concretiza el artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, y ser declarada inconstitucional por las razones apuntadas en el epígrafe anterior, se considera que si el legislador de la entidad emitiera nueva legislación reproduciendo nuevamente el contenido del artículo 53, integrando el principio geográfico para la demarcación de distritos, éste debería declararse inconstitucional en el caso que los partidos iniciaran una nueva acción en su contra. Asimismo, cabe advertir que la no utilización del principio geográfico por las autoridades electorales en la organización de las elecciones estatales, no puede ser el fundamento para impugnaciones electorales locales, ya que la razón de

su exclusión obedecería a los efectos establecidos en la declaración de invalidez por parte del más alto tribunal del país, a cuyos criterios se encuentran sujetos los demás tribunales, federales o locales, de la Nación.

Estas son las razones que fundamentan el voto de los señores ministros que suscriben el presente voto aclaratorio expresado en el considerando quinto y en el resolutivo segundo de la presente resolución.

Ministro Juan Díaz Romero

Rúbrica.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN RELACION CON LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2004 PROMOVIDA POR LOS PARTIDOS CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA, PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA Y PARTIDO ACCION NACIONAL EN CONTRA DEL ARTICULO 104, FRACCION II INCISO B) PARRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y FRACCION III, INCISO B) DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

En lo referente al artículo 104 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, se emite un voto aclaratorio. Si bien existe acuerdo en cuanto a declarar la inconstitucionalidad de su fracción II, incisos A y B, segundo y tercer párrafos, así como del inciso B de la fracción III, las razones por las que se llega a la anterior conclusión difieren de las sustentadas en los considerandos de la resolución en el sentido siguiente:

El precepto en estudio dispone que los partidos que celebren convenio de coalición total, deberán registrar una sola lista de candidatos a diputados de mayoría relativa y que, en los distritos uninominales a que éstos pertenecen, tendrán la obligación de presentar planillas de candidatos para los ayuntamientos bajo la modalidad de coalición. Se considera que, en este punto específico, el Legislador de Quintana Roo confunde distintos niveles de gobierno, como son el estatal y el municipal. Aun cuando el espacio geográfico de los municipios y el de los distritos electorales coincidieran, ello no justificaría que el legislador trate a ambos como si fueran divisiones territoriales pertenecientes a un mismo nivel de gobierno. Como se desprende de las subsecuentes reformas que ha sufrido el artículo 115 de la Constitución Federal, existe la voluntad de fortalecer el ámbito de atribuciones de los Municipios y crear una entidad jurídico política independiente de la de los Estados y la Federación, de tal suerte que ya no se les conciba como un mero instrumento de la descentralización administrativa del Estado mexicano, sino como órganos de gobierno.

Después de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al precepto constitucional referido, se desprende una clara voluntad de aumentar el ámbito de atribuciones de los municipios, y dotarlos, en ciertos ámbitos, de una entidad jurídico-política independiente de la de los estados y la Federación, de la citada reforma emerge un ayuntamiento al que se califica expresamente como órgano de gobierno, con facultades de autoorganización, creación normativa y toma de decisiones financieras y políticas propias. Dentro de este orden de ideas, se debe considerar que el orden político-administrativo del municipio, si bien mantiene relaciones estrechas con el orden Federal y, en particular, con el estatal, goza de un estatus de entidad de gobierno autónomo que puede no estar vinculado a las decisiones de articulación política de los demás niveles de gobierno, en particular del nivel estatal. Por lo anterior, no tiene justificación la disposición de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo que trata a los municipios y a los distritos electorales uninominales como si pertenecieran a un mismo nivel de gobierno, ya que quedó asentado que el ámbito municipal es una entidad político-administrativa distinta de la Federación y los estados.

Si bien es cierto que el legislador puede regular la participación de los partidos políticos en las elecciones y establecer ciertas modalidades para la coalición de partidos políticos en el proceso electoral, también es cierto que estas limitaciones deben circunscribirse a límites razonables dentro de la estructura constitucional federal. En este caso, es claro que el legislador local ha establecido limitaciones que vulneran la estructura estatal y la tendencia a formar estructuras jurídico políticas municipales con un grado de autonomía frente a los gobiernos estatales.

Por otro lado, este solapamiento de niveles de gobierno, hace muy difícil el cumplimiento del precepto que analizamos, en razón de que no siempre hay una correspondencia entre la extensión territorial de los municipios y la de los distritos electorales, por lo cual la presentación de planillas de forma coordinada no es en todos los casos posible. Si bien en algunos casos el territorio de un distrito coincida con el espacio geográfico de un municipio, esta situación no se presenta en todos los municipios del Estado, por lo que el problema fáctico subsiste. El ordenamiento electoral analizado supone, erróneamente, que los municipios y

los distritos electorales coinciden en sus límites territoriales, lo cual no ocurre en todos los casos. Los criterios de distritación para fines electorales no guardan relación con los límites territoriales de los municipios, en razón de que la primera es una delimitación cuyo propósito es asignar un representante ante el Congreso Local a esa demarcación, mientras que la periferia del municipio tiene como fin delimitar la jurisdicción de la autoridad municipal.

Este mismo ordenamiento trata de forma unitaria el nivel local y el municipal para efectos de organización de los procesos electorales al establecer que los consejos distritales que residan en un distrito cuyo territorio comprenda a un municipio, tendrán a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones para renovar el ayuntamiento respectivo; asimismo, en los municipios que abarquen dos o más distritos electorales, la preparación, desarrollo y vigilancia de elecciones de ayuntamientos recaerá en el consejo distrital que resida en el distrito electoral de número más bajo. Este tratamiento es justificado, toda vez que tiene como propósito racionalizar la división del trabajo para fines de organizar los comicios, lo cual no es el objeto de la disposición que analizamos, ya que ésta impone obligaciones a los partidos al momento de presentar planillas para diputados locales y miembros de ayuntamientos.

Por lo anterior, se comparte el sentido del proyecto, pero por las razones expuestas.

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS PRESIDENTE MARIANO AZUELA GÚITRON, JUAN DIAZ ROMERO, JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA, A LA PROPUESTA QUE PRESENTO EL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD NUMEROS 14/2004 Y SUS ACUMULADAS 15/2004 Y 16/2004, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLITICOS CONVERGENCIA, ACCION NACIONAL Y DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA EN CONTRA DEL CONGRESO Y DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO, CONTENIDA EN EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DEL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL CUATRO EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LAS FRACCIONES II, INCISO B Y III, INCISO B, DEL ARTICULO 104 DE ESE ORDENAMIENTO LEGAL.

En el considerando quinto, fojas 341 a 342 del fallo relativo a las referidas acciones de inconstitucionalidad, se desestiman éstas por lo que hace a la impugnación del artículo 104, fracciones II, inciso B, y III, inciso B, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en atención a que no se alcanzó la mayoría exigida para invalidar estas normas, ya que el proyecto inicial que se presentó, que en esa parte proponía la inconstitucionalidad y declaración de invalidez de ese numeral, no alcanzó la votación legal requerida.

La propuesta de los otros cinco Ministros de este Alto Tribunal era en el sentido de declarar la invalidez del artículo 104, fracción II, inciso B, segundo y tercer párrafos, así como el inciso B, de la fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el cuatro de marzo de dos mil cuatro, por transgredir los principios de certeza y legalidad previstos en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que vincula la postulación de candidatos a la condicionante de que en caso de una coalición total para diputados por el principio de mayoría relativa, exista una igual para la elección de los miembros de los ayuntamientos, ya que en los municipios donde exista coalición se deben registrar también en esa modalidad candidatos a diputados por el citado principio, circunstancia que no se encuentra prevista en mencionado precepto constitucional.

En relación con dicha propuesta, cabe señalar que los Ministros que suscribimos este voto aclaratorio, disintimos con todo respeto de la misma, en virtud de los argumentos que a continuación se desarrollan.

Por principio, cabe precisar que los principios de certeza y legalidad en materia electoral, consisten medularmente en que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que la actuación de las autoridades electorales está sujeta y que las autoridades electorales se ciñan estrictamente a lo dispuesto en la legislación aplicable.

Sirve de apoyo a lo anterior, en la parte conducente, la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

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

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Abril de 2001, Tesis: P./J. 60/2001, Página: 752)

Ahora bien, la norma cuya invalidez se reclama señala:

“Artículo 104.- Los partidos políticos podrán coaligarse para postular a los mismos candidatos en las elecciones de: - - - (...) - - - II. Diputados por el principio de mayoría relativa; - - - (...) - - - B. En la coalición parcial deberán registrarse candidatos en un mínimo de tres y en un máximo de ocho distritos. A partir de nueve distritos electorales uninominales la Coalición deberá ser total, por lo que en este caso se deberá registrar una sola lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. - - - En este caso, los mismos partidos políticos que formen la coalición, deberán registrar bajo esta modalidad, planillas de candidatos para los Ayuntamientos en aquél o aquéllos, donde se ubicarán el o los distritos electorales uninominales. - - - Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de planillas de candidatos para los Ayuntamientos dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la Coalición quedará automáticamente sin efectos. - - - III. Miembros de Ayuntamientos: - - - (...) - - - B. En los municipios donde se hayan coaligado para la elección de Ayuntamientos, los mismos partidos políticos que formen la coalición, deberán registrar bajo esta modalidad, candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.”

De lo dispuesto en el inciso b) de la fracción II antes transcrita, se advierte que en el caso de las coaliciones para diputados por mayoría relativa, la coalición podrá ser parcial cuando se registren candidatos comunes en un mínimo de tres y un máximo de ocho distritos o bien, podrá ser total si la coalición se da en nueve o más distritos electorales, señalándose que al darse las referidas coaliciones los mismos partidos deberán registrar en forma coaligada planillas de candidatos para los Ayuntamientos que se ubiquen en el o los distritos electorales uninominales. Es decir, en los distritos electorales uninominales en los que se registre una coalición los mismos partidos políticos deberán presentar planillas comunes de candidatos para la elección de los Ayuntamientos que se ubiquen en esos distritos, condición que de no cumplirse dará lugar a que la coalición quede sin efectos.

La anterior conclusión se corrobora con lo dispuesto en el inciso b de la fracción III antes transcrita, en el cual se establece que en los municipios donde se hayan coaligado para la elección de los Ayuntamientos, los mismos partidos políticos deberán registrar en forma coaligada candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.

En relación con lo dispuesto en estos numerales, en principio, cabe señalar que constitucionalmente las legislaturas locales gozan de autonomía para regular las elecciones, específicamente los términos en que se darán las coaliciones, por lo que al contrario de lo sustentado en la propuesta de resolución, las restricciones o condiciones que se establezcan en una ley local para la celebración de coaliciones de los partidos políticos no requieren para su validez estar previstas en la Constitución General de la República, sino apegarse fielmente a los principios a los que dichas legislaturas y toda autoridad local deben someterse en términos de lo previsto en la fracción IV del artículo 116 constitucional.

Por otra parte, tomando en cuenta que un distrito electoral puede abarcar varios municipios, uno solo o confluir con diversos distritos electorales en un mismo Municipio, dado que para su distribución debe tomarse en cuenta únicamente el criterio poblacional, la circunstancia de que se obligue a los partidos políticos a coaligarse en él o los ayuntamientos donde se ubique el o los distritos electorales uninominales, no transgrede los principios de legalidad y certeza que en términos de lo previsto en el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional deben regir el ejercicio de la función electoral.

En efecto, la referida regulación prevista en un acto formal y materialmente legislativo no genera incertidumbre alguna a los partidos políticos ya que es clara al señalar que si se da la coalición para la elección de diputado por el principio de mayoría relativa en uno o más distritos electorales uninominales, la coalición deberá realizarse también respecto de las planillas de candidatos para el o los ayuntamientos ubicados en los respectivos distritos electorales.

Incluso, con toda precisión se señala el mínimo y máximo de distritos electorales en los que se dará la coalición parcial, así como el supuesto en el que la coalición se tomará total, dando lugar a que se registre una sola lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se considera que se debió reconocer la validez de las fracciones II, inciso B, y III, inciso B, del artículo 104 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Ministro Presidente
Mariano Azuela Güitrón
Rúbrica.

Ministro Juan Díaz Romero

Rúbrica.

Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

Rúbrica.

Ministro Margarita Beatriz Luna Ramos

Rúbrica.

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

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 trescientas cincuenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, promovidas por los Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, 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 Décimo Primero resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de quince de junio en curso.- México, Distrito Federal, a veintidós de septiembre de dos mil cuatro.- Conste.- Rúbrica.