

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2010, promovida por el Procurador General de la República.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2010.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA.

SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día once de mayo de dos mil diez.

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 5/2010; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.

Por oficio recibido el trece de abril de dos mil diez, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Chávez Chávez, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 226-bis, párrafos octavo y noveno, y 232-bis, párrafos séptimo y octavo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el quince de marzo de dos mil diez, normas que fueron emitidas y promulgadas por el Congreso y Gobernador del Estado de Quintana Roo, respectivamente.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El promovente estimó violados los artículos 16, 17, 116, fracción IV, incisos b), c), y l), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer los conceptos de invalidez que a continuación se resumen:

Primero.- Violación a los artículos 17 y 116, fracción IV, incisos b), c) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los preceptos impugnados, en tanto prevén que en ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral de la entidad que realice el recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de recuento en los consejos distritales o municipales, violan los artículos 17 y 116, fracción IV, incisos b), c) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que hacen nugatorio el imperativo constitucional consistente en que las leyes electorales locales garanticen, entre otras cuestiones, el recuento de los votos en sede jurisdiccional.

En efecto, si bien en términos del artículo 38-bis de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Tribunal Electoral de Quintana Roo puede llevar a cabo recuentos de votos, ello no procede cuando la autoridad administrativa lo hubiese hecho a través de consejos distritales o municipales, con lo que dicha competencia se monopoliza a favor de la sede administrativa.

Los preceptos impugnados también trasgreden el artículo 17 constitucional, en tanto impiden que los actores políticos puedan promover medios de impugnación en contra del recuento de votos que lleven a cabo los consejos distritales o municipales, a pesar de que la Constitución General prevé que todo acto o resolución debe ser susceptible de impugnación, incluyendo el recuento de votos en sede administrativa, pues de ello depende la legalidad y transparencia de los comicios.

De igual manera, los artículos combatidos trastocan los principios de autonomía e independencia del Tribunal Electoral local, pues éste no puede ejercer sus facultades relacionadas con las resoluciones o actos derivados del recuento de votos, haciendo nugatoria la competencia jurisdiccional en materia electoral.

También se ve violentado el principio de legalidad en materia electoral, al no existir instancia o medio de impugnación para cuestionar el actuar del Instituto Electoral respecto del recuento de votos en los consejos distritales o municipales, por lo que aun habiéndose cometido irregularidades durante el recuento en sede administrativa, éstas no se podrán cuestionar a través de los medios de impugnación, lo cual implica actuar al margen de la ley.

Por último, el principio de certeza resulta vulnerado, en tanto no se dota a las autoridades locales en materia electoral de facultades ciertas, lo que produce incertidumbre debido a que los participantes del proceso electoral no conocen previamente las reglas de actuación de las autoridades electorales, pues en caso de irregularidades en el recuento de votos no podrán impugnarlas ante el Tribunal Electoral.

El promovente invoca como precedente, la acción de inconstitucionalidad 79/2009, en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversos preceptos de la legislación electoral de Zacatecas, similares a los que aquí se combaten, por estimar que la prohibición absoluta al tribunal electoral local de realizar el recuento de votos respecto de las casillas que hubieran sido objeto de dicho procedimiento en los consejos distritales, era contraria al texto constitucional.

Finalmente, el promovente solicita que, tal como se hizo en el precedente de Zacatecas, en el presente caso se haga extensiva la declaratoria de invalidez al párrafo octavo del artículo 226-bis y al párrafo séptimo del artículo 232-bis de la Ley impugnada, al disponer éstos que **los errores contenidos en las actas originales de escrutinio u cómputo de casilla que sean corregidos por los consejos distritales o municipales, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral**, pues ello implica una limitación arbitraria a su función jurisdiccional, en tanto que es una restricción a la regla general del recuento de votos.

Segundo.- Violación a los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los preceptos impugnados vulneran el artículo 16 constitucional, ya que el acto legislativo emitido por Congreso del Estado de Quintana Roo, consistente en los preceptos que por esta vía se impugnan, carece de fundamentación en tanto que excedió su marco de atribuciones, creando normas contrarias a los artículos 17 y 116, fracción IV, incisos b), c) y l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, los preceptos cuya invalidez se demanda trasgreden el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 constitucional, pues pretenden ubicarse por encima del texto constitucional.

TERCERO. Admisión y trámite. Mediante proveído de catorce de abril de dos mil diez, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 5/2010 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de quince de abril del año en curso, el Ministro instructor admitió la acción relativa; ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes; requirió al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, para que informara sobre la fecha de inicio del proceso electoral, y solicitó la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CUARTO. Informe sobre la fecha de inicio del proceso electoral. El Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo informó que el proceso electoral local ordinario dos mil diez, para renovar al Gobernador del Estado, Diputados al Congreso local y miembros de los nueve ayuntamientos de la entidad, inició el dieciséis de marzo del año que transcurre.

QUINTO. Informe de la autoridad promulgadora. El Gobernador del Estado de Quintana Roo, al rendir su informe, expuso lo siguiente:

a) La promulgación y publicación de los decretos que contienen las normas impugnadas son legales y fueron realizados en cumplimiento a los artículos 69, 91, fracciones I, II, y XII, de la constitución local, y 40, párrafo primero, y 7o., fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado.

b) Los preceptos impugnados en modo alguno constituyen una obstrucción a la justicia, ni se contraponen con el artículo 116, fracción IV, inciso l) de la Norma Fundamental, ya que es facultad del legislador local prever los supuestos y las reglas para la realización de recuentos totales o parciales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.

c) El promovente hace una interpretación restrictiva inadmisibles, ya que los preceptos impugnados no tienen un carácter prohibitivo para el ejercicio de un derecho, sino que regulan los casos en que podrán efectuarse recuentos, ya sea en la instancia administrativa o jurisdiccional, a fin de no vulnerar el principio de definitividad de los actos administrativos, pues de no ser así se produciría una duplicidad de actuaciones innecesarias, al pretenderse la práctica de una diligencia ya realizada, cuya legalidad y validez ya no deberían cuestionarse.

d) Los preceptos reclamados no restringen las facultades del órgano jurisdiccional para realizar el recuento de votos de las casillas impugnadas, sino que únicamente establece las limitantes para su realización, siendo una de éstas, el hecho de que ya hayan sido objeto de este procedimiento, sin que ello implique una prohibición categórica para el justiciable ni, por ende, una afectación al derecho a la tutela judicial efectiva.

e) El artículo 38-bis de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece los supuestos en los cuales el Tribunal Electoral local puede conocer y, en su caso, ordenar la realización de un nuevo escrutinio y cómputo, garantizándolo tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional, cumpliendo con los artículos 17 y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y evitando la práctica reiterada de diligencias ya verificadas.

f) Es infundado el segundo concepto de invalidez en el que se aduce violación a los artículos 16 y 133 constitucionales, toda vez que el legislador local, en pleno uso de sus atribuciones, llevó a cabo la reforma sin arrogarse facultades ajenas a su función constitucional. Además, el acto legislativo que se combate no rebasa el orden constitucional, pues está dentro del ámbito que señala el artículo 116, fracción IV, inciso I), constitucional.

SEXTO. Informe de la autoridad emisora. El Congreso del Estado de Quintana Roo, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada de conformidad con los siguientes argumentos:

a) La Ley Electoral de Quintana Roo se emitió en estricto apego a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, observándose las formalidades propias del proceso legislativo en todas y cada una de sus etapas.

b) La emisión de este acto legislativo se realizó en cumplimiento a lo ordenado por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, en cuanto al establecimiento de los supuestos y reglas para la realización de recuento de votos tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional, por lo que en este sentido se actualiza la permisibilidad para legislar pese a la cercanía del proceso electoral.

c) Está dentro del ámbito de la configuración legislativa de los congresos locales establecer los supuestos y reglas de recuento de los sufragios, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en modo alguno establece qué supuestos o qué reglas deben incorporarse en el orden jurídico local, por lo que debe considerarse que es potestad de los Estados determinar los supuestos y las reglas para el recuento de votos, en los ámbitos jurisdiccional y administrativo.

d) El accionante omite tomar en cuenta el principio de definitividad en materia electoral, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 61/2004, cuyo rubro es el siguiente: ***“INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS CONSTITUCIONALES PARA SU DESAHOGO, SON AQUELLOS QUE GARANTICEN UNA PRONTA IMPARTICION DE JUSTICIA.”***¹

e) La intención del legislador al expedir la norma impugnada fue establecer los supuestos y las reglas para el recuento de votos en el ámbito jurisdiccional, decidiendo no contemplar aquellos casos en que previamente se haya realizado un recuento en el ámbito administrativo, y, en cambio, estableciendo otros supuestos para que se lleve a cabo el recuento jurisdiccional de votos. Por tal motivo, el legislador local cumplió con instituir el recuento de sufragios en los dos ámbitos y, además, para tal efecto instituyó supuestos de procedencia y

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Novena Época, Pleno, Septiembre, 2004. Tesis P./J. 61/2004: INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS CONSTITUCIONALES PARA SU DESAHOGO, SON AQUELLOS QUE GARANTICEN UNA PRONTA IMPARTICION DE JUSTICIA. Del artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los Poderes de los Estados se organizarán conforme a su Constitución, y que tanto ésta 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. Ahora bien, cabe precisar que ni de la norma constitucional, ni de la exposición de motivos de la reforma de 22 de agosto de 1996, que concluyó con la adición de la fracción IV al artículo 116 de la Constitución Federal, se desprende 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, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que si se toman 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 al 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 aquellos 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.*

reglas para la tramitación del recuento tanto administrativo como jurisdiccional. En sede jurisdiccional no se previó la procedencia del recuento cuando éste ya se haya realizado por la autoridad administrativa, lo que obedece al ánimo de dotar de definitividad y certeza a los actos relativos a los recuentos de los sufragios.

f) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no instituye supuestos específicos de recuentos, parciales o totales, en ambos ámbitos; ni contempla la posibilidad de recuentos totales o ilimitados de una misma casilla o elección, sino que los supuestos de procedencia para los recuentos de sufragios son de libre configuración, siempre y cuando se prevean los recuentos totales o parciales, tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional.

SEPTIMO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La opinión es en el siguiente sentido:

a) Por cuanto se refiere al primer concepto de invalidez, estima que no obstante que en opiniones anteriores se pronunció por la constitucionalidad del tema planteado por el ahora actor, de una nueva reflexión, y sobre la base de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reforma a los artículos impugnados es inconstitucional.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 63/2009, y sus acumuladas 64/2009, y 65/2009, se determinó que el artículo 210, numeral dieciséis, de la Ley Electoral de Chihuahua, en tanto establecía limitaciones al recuento de votos en sede jurisdiccional, vulneraba lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no garantizar la posibilidad de realizar el recuento de votos en sede jurisdiccional, pues sólo facultaba al Tribunal Electoral local para hacer uso de esa atribución respecto de las casillas que no hubieran sido objeto de nuevo escrutinio ante el Instituto Electoral local, con lo que se impedía que el recuento comprendiera la generalidad de los votos.

De la misma manera, en la acción de inconstitucionalidad 79/2009, se determinó que el artículo 222, numeral diez, y por extensión el numeral nueve, así como el artículo 63 bis, de la Ley Electoral de Zacatecas, restringían indebidamente las facultades del tribunal electoral local al establecer que, "en ningún caso" podría solicitarse la realización de recuento de votos, respecto de casillas que ya hubieran sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales, contraviniendo con ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a que las legislaciones electorales locales garanticen un recuento jurisdiccional adicionalmente al administrativo, entendiéndose la partícula "o", en un sentido inclusivo y no exclusivo.

Las disposiciones declaradas inconstitucionales en las acciones de inconstitucionalidad referidas son idénticas a las porciones normativas que se impugnan en el presente asunto, las cuales establecen que "en ningún caso" podrá solicitarse al tribunal electoral local el recuento de votos respecto de casillas que ya hayan sido objeto de dicho procedimiento, lo cual resulta inconstitucional.

b) Por cuanto se refiere al segundo concepto de invalidez, señala que no es materia de opinión de la Sala Superior, al plantear cuestiones de carácter constitucional y competencial, que no forman parte de la materia político electoral.

OCTAVO. Alegatos. En sus alegatos, el promovente solicitó a este Alto Tribunal tener por reproducidos los argumentos expuestos en su escrito inicial, y precisó, en relación con las contestaciones de las autoridades, que si bien la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé la existencia del incidente de recuento de votos, éste no puede llevarse a cabo cuando la autoridad administrativa lo hubiese realizado previamente, por lo que solicita que la declaratoria de invalidez se extienda al artículo 38-bis, párrafo cuarto, del referido ordenamiento.

NOVENO. Cierre de instrucción. Por proveído de veintisiete de abril de dos mil diez, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. 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 en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas normas de la Ley Electoral de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...). II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...) c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano (...)."

"Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)."

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y que el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en el entendido de que en materia electoral todos los días son hábiles.

En el caso, se impugnan los artículos 226-bis, párrafos octavo y noveno, y 232-bis, párrafos séptimo y octavo de la Ley Electoral de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el quince de marzo de dos mil diez, cuyo ejemplar anexa al escrito inicial⁴, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del dieciséis de marzo al catorce de abril del dos mil diez.

La presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Procurador General de la República el trece de abril de dos mil diez, por lo que resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. Suscribe la demanda Arturo Chávez Chávez, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República⁵.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otras normas, contra leyes estatales.

En el caso, dicho funcionario promovió la acción en contra de diversos preceptos de la Ley Electoral de Quintana Roo, expedida por el Congreso Local, esto es, de una ley estatal, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001⁶, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES".

CUARTO. Causas de improcedencia. Las partes no hacen valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni de oficio se advierte que existan.

QUINTO. Estudio de fondo.

I. Antecedentes del caso

Antes de abordar los conceptos de invalidez planteados por el promovente, es necesario precisar que el presente asunto tiene como antecedente lo resuelto en sesión de diecinueve de enero de dos mil diez, por este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en contra de diversas disposiciones de la Constitución Política, de la Ley Electoral, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral y de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todas del Estado de Quintana Roo .

En el fallo respectivo se determinó que el Congreso del Estado de Quintana Roo había incurrido en una omisión legislativa al no establecer las reglas para el recuento total y parcial de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, incumpliendo con ello el mandato constitucional previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en el punto resolutivo Quinto se dijo:

“QUINTO. Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Quintana Roo consistente en regular de manera deficiente, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional previstos en el inciso I) de la fracción IV

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁴ Fojas 25 a 32 del expediente.

⁵ Foja 33 del expediente.

⁶ Novena Época. Pleno. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página: 823.

del numeral 116 de la Constitución General de la República. En consecuencia, es responsabilidad de ese órgano legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada, en los términos indicados en el último considerando de esta resolución.”

Se precisó que para cumplir con el imperativo constitucional de establecer los supuestos y las reglas para la realización de recuentos totales o parciales de votación, en sede administrativa y jurisdiccional, el legislador local debía precisar con claridad:

1. Los casos en los que procede el recuento total y parcial de votos.
2. Los sujetos legitimados para solicitar tales recuentos.
3. Los requisitos que deben seguirse para que se lleve a cabo el recuento.
4. Cómo se desahogará y qué efectos tendrá la realización de los recuentos.

Con el fin de dar cumplimiento a dicho fallo, el Congreso del Estado de Quintana Roo emitió el “Decreto Número 222: Por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral y se reforman los artículos 38-Bis y 93 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia electoral, ambas legislaciones del Estado de Quintana Roo” publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el quince de marzo de dos mil diez.

Dicho Decreto, en lo que interesa, es del siguiente tenor:

“ARTICULO PRIMERO.- SE ADICIONAN LOS ARTICULOS 226-BIS, 232 BIS Y 251-BIS DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

“Artículo 226-bis.- Los Consejos Distritales deberán realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

I. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado;

II. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; o

III. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

Si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo distrital deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto del recuento.

Conforme a lo establecido en los dos párrafos inmediatos anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Distrital dispondrá lo necesario para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. Para tales efectos, el Presidente del Consejo Distrital dará aviso inmediato al Secretario General del Instituto; ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los Consejeros Electorales y los Representantes de los Partidos y coaliciones, que presidirán los primeros. Los grupos realizarán su tarea en

forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente.

Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizarán para la elección de que se trate.

El Consejero Electoral que presida cada grupo levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato.

El Presidente del Consejo realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate.

Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo para el recuento parcial y total de votos en los Consejos Distritales Electorales aplican para las elecciones de Diputados y Gobernador.

Artículo 232-bis.- Los Consejos Municipal o Distrital, según se trate, deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

I. Existan errores o inconsistencias en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado;

II. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; o

III. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

Cuando exista indicio de que la diferencia entre la planilla presuntamente ganadora de la elección en el Municipio y la que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Municipal deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el Municipio.

Si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Municipal deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.

Conforme a lo establecido en los dos párrafos inmediatos anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Municipal dispondrá lo necesario para que sea realizado y que concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. Para tales efectos, el Presidente del Consejo Municipal o distrital dará aviso inmediato al Secretario General del Instituto; ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los Consejeros Electorales y los Representantes de los Partidos y Coaliciones, que presidirán los primeros. Los

grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los Partidos Políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente.

El Consejero Electoral que presida cada grupo levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada planilla.

El Presidente del Consejo Municipal o Distrital realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate.

Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Municipales o Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral

En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Municipales o Distritales.

Artículo 251-bis.- Si de la sumatoria de los resultados que consten en las actas de cómputo distrital de todos los distritos se establece que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en la entidad y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual de la votación emitida en el Estado, y existe la petición expresa del representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo General deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas, en todo caso se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.

Conforme a lo establecido en el párrafo anterior, para realizar el recuento total de votos respecto de la elección de Gobernador, el Consejo General dispondrá lo necesario para que sea concluido antes del tercer domingo posterior a la Jornada Electoral. Para tales efectos, el Consejo General ordenará la creación de grupos de trabajo en cada distrito electoral. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente.

Quien presida cada grupo levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato.

El Pleno del Consejo realizará la suma de los resultados consignados en las actas de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de Gobernador.

ARTICULO SEGUNDO.- SE REFORMA EL ARTICULO 38-BIS Y EL ARTICULO 93 DE LA LEY ESTATAL DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL DE QUINTANA ROO, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 38-bis.- El Tribunal, a través del Magistrado instructor y a petición fundada y motivada de las partes en los procedimientos de los medios de impugnación, podrá ordenar abrir un incidente de recuento de votos en una, varias o en la totalidad de las casillas impugnadas, cuando del análisis a los hechos y agravios que se hagan valer se advierta que habiendo sido solicitado el recuento en tiempo y forma ante el órgano responsable, éste se hubiese negado indebidamente a su realización.

El desahogo de las diligencias de recuento se podrá efectuar en los consejos distritales o municipales; será facultad del Tribunal el allegarse de la documentación electoral pertinente para llevar a cabo los recuentos. Para la realización de recuentos, en caso necesario, el Tribunal designará el personal suficiente para el desahogo de la diligencia, previa citación a la responsable y a todos los partidos políticos o coaliciones a fin de salvaguardar los principios rectores de la materia electoral.

El Tribunal deberá establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos por el propio Tribunal sin necesidad de recomtar los votos.

No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

Se deberá levantar acta circunstanciada de todo lo instrumentado, actuado y ejecutado, que certifique y dé plena validez a la diligencia de mérito.

En el caso de que el resultado del nuevo escrutinio y cómputo modifique los resultados, el Tribunal tomará las medidas necesarias para que se expidan los documentos que acreditan a quienes hayan resultado como candidatos electos, una vez que haya causado estado la resolución.”

De lo anterior se advierte que el Congreso local ha legislado ya en los siguientes aspectos:

1) Supuestos en que procede el recuento parcial en sede administrativa (artículos 226-bis, fracciones I, II y III, y 232-bis, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo).

Procede ante los Consejos Distritales o Municipales⁷ en los siguientes casos:

a. Cuando existen errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado (artículos 226-bis, fracción I y 232-bis, fracción I).

b. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en la votación (artículos 226-bis, fracción II y 232-bis, fracción II).

c. Todos los votos hayan sido a favor de un mismo partido (artículos 226-bis, fracción III y 232-bis, fracción III).

2) Supuestos en que procede el recuento total en sede administrativa (artículo 226-bis, párrafos segundo y tercero, 232-bis, párrafos segundo y tercero, y 251-bis, primer párrafo).

Procede ante los Consejos Distritales y Municipales y, en su caso, ante el Consejo General, en los siguientes supuestos:

a. Cuando antes del inicio de la sesión de cómputo exista indicio de que la diferencia entre el presunto ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y exista petición expresa del representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos antes señalado (artículos 226-bis, segundo párrafo, y 232-bis, segundo párrafo).

b. Cuando al final de los cómputos respectivos se establezca que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar, es igual o menor a un punto porcentual, y exista petición expresa del representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos antes señalados (artículos 226-bis, tercer párrafo, y 232-bis, tercer párrafo).

c. Tratándose de la elección de Gobernador, si de la sumatoria de los resultados que consten en las actas de cómputo distrital de todos los distritos se establece que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en la entidad y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual de la votación emitida en el Estado, el Consejo General deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas (artículo 251-bis, primer párrafo).

⁷ En relación con el ámbito de competencia de los Consejos Distritales y Municipales, los artículos 59, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, disponen:

Artículo 59.- Los Consejos Distritales son Organos Desconcentrados del Instituto, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los Distritos uninominales Electorales y residirán en la cabecera de cada uno de éstos. Solo funcionarán durante los procesos electorales y serán apoyados técnica y administrativamente por una Junta Distrital Ejecutiva.

Artículo 60.- Los Consejos Distritales Electorales que residen en los Distritos Electorales cuyo territorio comprenda a un Municipio, tendrán a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones para renovar el Ayuntamiento respectivo.

En aquellos Municipios que comprendan dos o más Distritos Electorales, la preparación, desarrollo y vigilancia de elecciones de Ayuntamientos recaerá en aquel Consejo Distrital que resida en el Distrito Electoral de número más bajo.

(...)

Artículo 61.- Los Consejos Municipales son órganos desconcentrados del Instituto, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los Municipios del Estado, en los supuestos que previene el actual artículo. Residirán en la cabecera municipal.

Cuando en el territorio de un distrito electoral uninominal existan dos o más Municipios, se instalarán los Consejos Municipales para conocer del proceso electoral para renovar los Ayuntamientos de aquellos en donde no sean cabecera distrital.

(...)

3) Sujetos legitimados para solicitar recuentos en sede administrativa (226-bis, fracciones I, II, III, y segundo párrafo, 232-bis, segundo párrafo y 251-bis, primer párrafo).

Están legitimados para solicitar recuentos totales, los representantes de los partidos políticos o coaliciones que hayan postulado al candidato que hubiese resultado en segundo lugar (artículos 226-bis, segundo párrafo, 232-bis, segundo párrafo, y 251-bis, primer párrafo).

Para efectos del recuento parcial, los artículos 226-bis y 232-bis, en sus respectivas fracciones I, II y III no precisan quiénes son los sujetos facultados para solicitarlo. Sólo se hace alusión a que no procederá el recuento cuando se trate de errores o inconsistencias que puedan aclararse con otros elementos “a satisfacción plena de quien lo haya solicitado”.

Al no existir regla expresa, debe entenderse que los recuentos parciales en los supuestos de los artículos 226-bis y 232-bis, ambos en sus fracciones I, II y III, proceden a solicitud de quienes integran los Consejos Distritales o Municipales ante los cuales se esté llevando a cabo el procedimiento de cómputo y escrutinio.

A este respecto no pasa desapercibido lo señalado en el Dictamen de la Comisión de Puntos Legislativos y de Justicia en el siguiente sentido:

“No obstante, la propuesta en análisis acerca de los supuestos y las reglas que se pretenden establecer para realizar los recuentos ya sean parciales o totales de una elección, de la iniciativa destacan los siguientes aspectos procedimentales para su consecución:

- El recuento de sufragios será llevado a cabo por los órganos electorales competentes siempre que se actualicen los supuestos que permitan su procedencia.

-La solicitud para su realización estará a cargo de los representantes de los partidos políticos y coaliciones que hayan postulado al candidato o planilla que hubiese resultado en segundo lugar.

...”

Aunque el referido Dictamen parece asumir que tanto en los casos de recuento parcial como total los sujetos legitimados para hacer la solicitud son los representantes de los partidos políticos o coaliciones que hayan postulado al candidato o planilla que hubiese resultado en segundo lugar, lo cierto es que del texto legal aprobado por la legislatura local no se advierte que esa regla sea también aplicable a los recuentos parciales, sin que pueda, con base en el contenido del dictamen, dársele a la legislación emitida un contenido que textualmente no tiene.

4) Procedimiento para la realización del recuento de votos en sede administrativa.

Tratándose de **cómputos distritales** para la elección de Diputados y Gobernador, se llevará a cabo el siguiente procedimiento (artículo 226-bis):

a. Para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Distrital debe disponer lo necesario para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes el domingo siguiente a la jornada electoral (cuarto párrafo).

b. El Presidente del Consejo Distrital dará aviso inmediato al Secretario General del Instituto y ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los Consejeros Electorales y los Representantes de los partidos y coaliciones que presidirán los primeros. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad (cuarto párrafo).

c. Deben excluirse del procedimiento las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento (tercer párrafo).

d. Los partidos políticos tienen derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente (cuarto párrafo).

e. Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizarán para la elección de que se trate (quinto párrafo).

f. El Consejero electoral que presida cada grupo, levantará un acta circunstanciada consignando el resultado de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato (sexto párrafo).

g. El Presidente del Consejo realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo, asentando el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate (séptimo párrafo).

Tratándose de **cómputos municipales** para la elección de ayuntamientos, se llevará a cabo el siguiente procedimiento (artículo 232-bis):

a. Para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Municipal debe disponer lo necesario para que sea realizado y concluya antes el domingo siguiente a la jornada electoral (cuarto párrafo).

b. El Presidente del Consejo Municipal o distrital, según se trate, dará aviso inmediato al Secretario General del Instituto y ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los Consejeros Electorales y los Representantes de los partidos y coaliciones que presidirán los primeros. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad (cuarto párrafo).

c. Deben excluirse del procedimiento las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento (tercer párrafo).

d. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente (cuarto párrafo).

e. El Consejero electoral que presida cada grupo, levantará un acta circunstanciada consignando el resultado de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada planilla (quinto párrafo).

f. El Presidente del Consejo realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo, asentando el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate (sexto párrafo).

Tratándose del **cómputo para la elección de Gobernador** ante el Consejo General del Instituto Electoral local, se llevará a cabo lo siguiente (artículo 251-bis):

a. El Consejo General dispondrá lo necesario para que sea concluido antes del tercer domingo posterior a la Jornada Electoral y ordenará la creación de grupos de trabajo en cada distrito electoral (segundo párrafo).

b. Se excluirán del procedimiento las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento (primer párrafo).

c. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente (segundo párrafo).

d. Quien presida cada grupo levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato (tercer párrafo).

e. El Pleno del Consejo General realizará la suma de los resultados consignados en las actas de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de Gobernador (cuarto párrafo).

5) Efectos del recuento de votos en sede administrativa.

Los efectos del recuento en sede administrativa consisten en el asentamiento del resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate (artículos 226-bis, párrafo séptimo, 232-bis, párrafo sexto, y 251-bis, párrafo cuarto).

Además, tratándose de **cómputos distritales y municipales** los artículos 226-bis, párrafos octavo y noveno, y 232-bis, séptimo y octavo párrafos, respectivamente, señalan que los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales o Municipales mediante el recuento de votos no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral y que en ningún caso, podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice el recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales o Municipales, siendo esto la materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad.

6) Supuestos en que procede el recuento total o parcial de votos en sede jurisdiccional (artículo 38-bis, párrafos primero y cuarto de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Procede el incidente de recuento de votos en una, varias o la totalidad de las casillas, cuando habiendo sido solicitado el recuento en tiempo y forma ante el órgano responsable, éste se hubiese negado indebidamente a su realización (párrafo primero).

No procede el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo de la sesión respectiva (párrafo cuarto).

7) Sujetos legitimados para solicitar el recuento de votos en sede jurisdiccional (artículo 38-bis, primer párrafo).

Pueden solicitar la apertura del incidente respectivo, las partes en los procedimientos de los medios de impugnación.

8) Procedimiento para el desahogo del recuento de votos en sede jurisdiccional (artículo 38-bis, párrafos segundo, tercero y quinto).

a. El desahogo de las diligencias de recuento puede efectuarse en los consejos distritales o municipales (segundo párrafo).

b. El Tribunal tiene la facultad de allegarse de la documentación electoral pertinente para llevar a cabo los recuentos, y en caso necesario, designará el personal suficiente para el desahogo de la diligencia, previa citación a la responsable y a todos los partidos políticos o coaliciones a fin de salvaguardar los principios rectores de la materia electoral (segundo párrafo).

c. El Tribunal deberá establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos por el propio Tribunal sin necesidad de recontar los votos (tercer párrafo).

d. Se deberá levantar acta circunstanciada de todo lo instrumentado, actuado y ejecutando, que de certificación y validez a la diligencia (quinto párrafo).

9) Efectos del recuento de votos en sede jurisdiccional (artículo 38-bis, párrafo sexto).

En el caso de que el resultado del nuevo escrutinio y cómputo modifique los resultados, el Tribunal tomará las medidas necesarias para que se expidan los documentos que acreditan a quienes hayan resultado como candidatos electos, una vez que haya causado estado la resolución.

II. Análisis de los conceptos de invalidez

El Procurador General de la República plantea en su primer concepto de invalidez que los párrafos octavo y noveno del artículo 226-bis, así como los párrafos séptimo y octavo del artículo 232-bis, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo son contrarios a la Constitución General de la República, porque establecen una limitante en cuanto a la realización del recuento de votos en sede jurisdiccional, haciendo nugatorio el mandato constitucional consistente en que las leyes electorales locales establezcan los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

Lo anterior, debido a que las porciones normativas mencionadas establecen: 1) que los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casillas que hayan sido corregidos por los Consejos Distritales o Municipales mediante el recuento de votos, no pueden invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral y, 2) que en ningún caso podrá solicitarse a la autoridad jurisdiccional electoral local que realice el recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos distritales o municipales.

A juicio del promovente, dichas limitaciones implican que los recuentos en sede administrativa no podrán ser revisados por la autoridad jurisdiccional, aun cuando el artículo 116, fracción IV, inciso I), constitucional ordena que las leyes electorales locales deben garantizar el recuento de votos tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional, con lo que además se viola el derecho de acceso a la justicia que tutela el artículo 17 constitucional.

El concepto de invalidez planteado es esencialmente fundado.

El artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Nacional⁸ exige que las leyes electorales locales señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

Dicho precepto constitucional fue interpretado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009⁹, en el sentido de que el mismo no prevé restricción de ninguna índole para los tribunales electorales locales, sino que en todo momento les faculta para volver a ordenar que se constate el número de sufragios que arrojó la votación para cada candidato o partido, por lo que las legislaturas locales no pueden prohibir la realización de recuentos en sede jurisdiccional respecto de casillas que ya hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos respectivos, en tanto ello coarta la atribución constitucional de ordenar recuentos totales de la votación en sede jurisdiccional.

De igual modo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009, y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009¹⁰, este Pleno reiteró el criterio de que el artículo 116, fracción IV, inciso I), constitucional no prevé ninguna restricción para los tribunales, sino que en todo momento están facultados para volver a ordenar que se constate el número de sufragios que arrojó la votación para cada candidato o partido, contrario a lo que ocurría en ese caso, pues el precepto impugnado sólo facultaba al Tribunal Electoral local para realizar el recuento respecto de las casillas que no hubieran sido objeto de dicho procedimiento ante el Instituto Estatal Electoral, impidiendo que el recuento comprendiera la generalidad de los votos, y por tanto fuera efectivamente total.

En dicho precedente, la Corte hizo extensiva la declaración de invalidez al precepto que señalaba que los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y de cómputo que hubieran sido corregidos conforme al procedimiento establecido en la propia norma no podrían invocarse como causa de nulidad ante dicho órgano jurisdiccional, por estimar que ello implicaba también una restricción a la regla del recuento de votos, puesto que los errores corregidos en sede administrativa no podrían ser revisados ante el órgano jurisdiccional especializado en la materia.

⁸ "Art. 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:

(...)

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

⁹ La acción de inconstitucionalidad 7/2009, y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009, fueron resueltas mediante sentencia del Tribunal Pleno de veinticuatro de septiembre de dos mil nueve. Se declaró la invalidez del artículo 244, fracción X, incisos f) y g), del **Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Gúitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

El precepto impugnado era del siguiente tenor literal:

"Artículo 244. El cómputo en los consejos distritales y municipales se sujetará al siguiente procedimiento:

...

X. En su caso, para el recuento total de votación de las casillas en la sesión del cómputo, se seguirá el siguiente procedimiento:

...

f) Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los consejos respectivos siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado o, en su caso, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y

g) En ningún caso podrá solicitarse a la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado o, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos respectivos."

¹⁰ La acción de inconstitucionalidad 63/2009, y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, fueron resueltas mediante sentencia del Tribunal Pleno de 10. de diciembre de dos mil nueve. Se declaró la invalidez del artículo 210, numerales 15 y 16 de la **Ley Electoral del Estado de Chihuahua**, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Los preceptos invalidados decían:

Artículo 210.

(...)

15. Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo que hayan sido corregidos conforme al procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Estatal Electoral.

16. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Estatal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento ante el Instituto Estatal Electoral."

Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 79/2009¹¹ se declaró la invalidez de una norma redactada en similares términos y se complementó la interpretación del artículo 116, fracción IV, inciso I), constitucional, precisando que éste garantiza la realización de un recuento jurisdiccional adicionalmente al administrativo, tanto total como parcial, en el entendido de que la partícula “o” que figura en el texto constitucional se usa en un sentido inclusivo y no exclusivo.

El presente asunto se inserta de lleno en esta línea de precedentes.

Los artículos 226-bis, párrafos octavo y noveno, y 232-bis, párrafos séptimo y octavo, a la letra disponen:

“Artículo 226-bis.- Los Consejos Distritales deberán realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

(...)

Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales.”

“Artículo 232-bis.- Los Consejos Municipal o Distrital, según se trate, deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

(...)

Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Municipales o Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Municipales o Distritales.”

Los citados preceptos, en tanto limitan la realización del recuento de votos en sede jurisdiccional a aquellas casillas que no hayan sido objeto de dicho procedimiento ante los Consejos Distritales o Municipales e impiden que los errores corregidos en sede administrativa puedan invocarse como causa de nulidad en sede jurisdiccional, transgreden el artículo 116, fracción IV, inciso I), constitucional porque sólo autorizan la realización de recuentos totales o parciales en una u otra sede, con lo que se desnaturaliza la vocación del Tribunal Electoral como revisor de las actuaciones de la autoridad administrativa y garante de la legalidad en el contexto del sistema de medios de impugnación que la Constitución prescribe.

La libre configuración que las autoridades emisora y promulgadora invocan para justificar la constitucionalidad de las normas impugnadas, se traduce en la libertad del legislador local para establecer los supuestos en los que debe proceder el recuento de votos, pero encuentra un límite en la exigencia constitucional de que el recuento proceda tanto en vía administrativa como jurisdiccional, como garantía de que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Por tanto, debe declararse la invalidez de los artículos 226-bis párrafos octavo y noveno, y 232-bis, párrafos séptimo y octavo, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

¹¹ La acción de inconstitucionalidad 79/2009 se resolvió mediante sentencia de 3 de diciembre de 2009. Se declaró la invalidez del artículo 222, párrafo 10, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, y en vía de consecuencia, el párrafo noveno del mismo precepto, y el artículo 63-bis de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Zacatecas, por mayoría de ocho votos de señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Los preceptos invalidados decían:

Artículo 222.

1. El cómputo distrital de la votación para Gobernador del Estado, se sujetará al siguiente procedimiento:

(...)

10. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal de Justicia Electoral del Estado que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales.

Ahora bien, el promovente manifiesta que la declaración de invalidez debe hacerse extensiva al artículo 38-bis, párrafo cuarto, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación Electoral de Quintana Roo, dado que dicho precepto también establece una restricción indebida a la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Estado.

El citado precepto señala:

“Artículo 38-Bis.- El Tribunal, a través del Magistrado instructor y a petición fundada y motivada de las partes en los procedimientos de los medios de impugnación, podrá ordenar abrir un incidente de recuento de votos en una, varias o en la totalidad de las casillas impugnadas, cuando del análisis a los hechos y agravios que se hagan valer se advierta que habiendo sido solicitado el recuento en tiempo y forma ante el órgano responsable, éste se hubiese negado indebidamente a su realización.

(...)

No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.”

Esta disposición complementa el sistema diseñado por el legislador local, conforme al cual el recuento en vía administrativa excluye la posibilidad de recuento en sede jurisdiccional, lo cual, como se ha visto, resulta inconstitucional, por lo que procede extender la declaración de invalidez al cuarto párrafo del referido artículo, con base en lo previsto 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 igual sentido, el artículo 38-bis de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su párrafo primero, dispone:

“Artículo 38-bis.- El Tribunal, a través del Magistrado instructor y a petición fundada y motivada de las partes en los procedimientos de los medios de impugnación, podrá ordenar abrir un incidente de recuento de votos en una, varias o en la totalidad de las casillas impugnadas, cuando del análisis a los hechos y agravios que se hagan valer se advierta que habiendo sido solicitado el recuento en tiempo y forma ante el órgano responsable, éste se hubiese negado indebidamente a su realización.

Dicho precepto establece, como único supuesto de procedencia del incidente de recuento, la circunstancia de que el recuento haya sido denegado en sede administrativa, de manera que sólo la denegación del recuento en sede administrativa justifica la apertura del incidente, lo que se inserta dentro del sistema de vías excluyentes diseñado por el legislador local en contravención a la Constitución General de la República, que garantiza la posibilidad de que los recuentos se lleven a cabo ante las autoridades jurisdiccionales electorales adicionalmente a las administrativas.

Por tanto, la declaración de invalidez también debe hacerse extensiva a la porción normativa del artículo 38-bis, primer párrafo, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que dice: **“cuando del análisis a los hechos y agravios que se hagan valer se advierta que habiendo sido solicitado el recuento en tiempo y forma ante el órgano responsable, éste se hubiese negado indebidamente a su realización”**.

De esta manera, el precepto en comento deberá leerse:

“Artículo 38-bis.- El Tribunal, a través del Magistrado instructor y a petición fundada y motivada de las partes en los procedimientos de los medios de impugnación, podrá ordenar abrir un incidente de recuento de votos en una, varias o en la totalidad de las casillas impugnadas.”

Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio de que, para el próximo proceso electoral, el Congreso del Estado de Quintana Roo pueda legislar en torno a los supuestos de recuento en sede jurisdiccional como lo estime conveniente, dentro de los límites del artículo 116, fracción IV, inciso I) constitucional.

Cobra aplicación la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 32/2006, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUELLA".¹²

Sólo resta precisar que, al haberse declarado fundado el primer concepto de invalidez hecho valer por el Procurador General de la República, es innecesario abordar el estudio de los argumentos en que se invocan violaciones a los artículos 16, 17 y 133 constitucionales, atendiendo a la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno, número P./J. 37/2004, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹³

SEXTO. Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley de la materia, la invalidez e inaplicación de los artículos mencionados en los párrafos que anteceden, surtirán sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Quintana Roo.

No es obstáculo a lo anterior el hecho de que actualmente esté en curso el proceso electoral en el Estado de Quintana Roo, ya que la invalidez de las porciones normativas declaradas inconstitucionales no trasciende a aspectos sustanciales del proceso electoral.

En efecto, debe recordarse que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 determinó que tratándose de modificaciones legales que no trascendían o incidían en aspectos sustanciales del proceso electoral que se estaba llevando a cabo, la declaratoria de invalidez debería surtir sus efectos una vez que la sentencia fuere notificada al Congreso local. En cambio, respecto de las modificaciones que afectaban sustancialmente al proceso electoral en curso, la declaratoria de invalidez debía surtir sus efectos una vez que hubiere concluido éste.

En el presente asunto, la expulsión de las porciones normativas declaradas inconstitucionales, de ninguna manera afecta o incide de manera sustancial en el proceso electoral en curso por tratarse de cuestiones de aplicación contingente, pues únicamente se elimina la prohibición de efectuar el recuento de votos en sede jurisdiccional, respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en sede administrativa, garantizando un sistema de recuento de votos en la vía judicial de manera adicional a la administrativa tal como lo ordena la Constitución Nacional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 226-bis, en los párrafos que indican: "**Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.**" y "**En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales**"; y 232-bis en los párrafos que indican "**Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Municipales o Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral**" y "**En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de**

¹² Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169. Texto: Conforme al 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 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada.

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo XIX, junio de 2004, p. 863. Texto: Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.

dicho procedimiento en los Consejos Municipales o Distritales, de la Ley Electoral de Quintana Roo, así como el artículo 38-bis, párrafos primero, en la porción normativa que dice: **“cuando del análisis a los hechos y agravios que se hagan valer se advierta que habiendo sido solicitado el recuento en tiempo y forma ante el órgano responsable, éste se hubiese negado indebidamente a su realización”**, y cuarto, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo.

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

CUARTO. Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo y al Instituto Electoral de la referida entidad federativa.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a **los puntos resolutivos Primero, Tercero y Cuarto.**

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 226-bis, párrafo octavo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, que indica: “Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral”.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en cuanto a declarar la invalidez de los artículos 226-bis, párrafo noveno que indica: “En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Municipales o Distritales”; y 232-bis en los párrafos que indican “Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Municipales o Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral” y “En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Municipales o Distritales”, de la Ley Electoral de Quintana Roo; así como del artículo 38-bis, párrafos primero, en la porción normativa que dice: “cuando del análisis a los hechos y agravios que se hagan valer se advierta que habiendo sido solicitado el recuento en tiempo y forma ante el órgano responsable, éste se hubiese negado indebidamente a su realización”, y cuarto, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo; la señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del once de mayo de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/2010, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de mayo de dos mil diez.- Rúbrica.