

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 142/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 142/2017
PROMOVENTE: MORENA

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cinco de diciembre de dos mil diecisiete**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 142/2017, promovida por el partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), a través de la cual se impugnan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas de dicha entidad federativa.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demandas.** Por escrito presentado el veintiuno de octubre dos mil diecisiete en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el representante del partido político nacional MORENA interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de los Decretos 096, 097 y 100, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, mediante los cuales se reformaron, adicionaron y derogaron varios preceptos tanto de la Constitución Local como de las citadas Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, tras detallar los antecedentes aplicables, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.
 - a) **PRIMERO.** El artículo 27, primer párrafo, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo transgrede los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución General, así como los numerales 1.1, 2, 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 - b) Para la asociación política accionante, el que dicha norma establezca que cuando se omitan algunos de los requisitos de los medios de impugnación, el Tribunal o, en su caso, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral Local deberá prevenir al promovente para que, en un plazo **no mayor** a veinticuatro horas, **según se señale en el acuerdo respectivo**, de cumplimiento a los requisitos omitidos, ocasiona una afectación a las garantías de seguridad jurídica, fundamentación, motivación legislativa, igualdad de las partes y acceso a la justicia.
 - c) Primero, se incumple con la legalidad electoral porque el legislador delegó en el órgano competente la determinación del plazo de cumplimiento de requerimiento, al disponer que será en un “plazo no mayor a veinticuatro horas”, sin fijar parámetros o reglas específicas para su aplicación a casos concretos, lo que puede traducirse en decisiones arbitrarias o caprichosas. Segundo, no hay una correcta fundamentación y motivación legislativa, ya que si bien es cierto que el plazo de veinticuatro horas implica la posibilidad de implementación de plazos menores a veinticuatro horas, opción deseada por el legislador, el problema es que se otorga al órgano competente una amplia discrecionalidad, delegando una función que debe ejercerse directamente y con certeza la autoridad legislativa, fijando parámetros de justificación para especificar el plazo respectivo de cumplimiento. Por su parte, se genera incertidumbre jurídica, pues al disponer que el plazo de cumplimiento del requerimiento será señalado en el acuerdo respectivo, la autoridad competente podrá incurrir en absoluta falta de imparcialidad y dar un trato distinto a unos promoventes respecto de otros.
 - d) Se señala que, en todo caso, existe una antinomia entre lo regulado en la norma reclamada y el artículo 36, fracción II, de la propia Ley Estatal de Medios de Impugnación, ya que éste último dispone que el plazo para cumplir un requerimiento será de veinticuatro horas, diferente a la

hipótesis de un plazo no mayor a veinticuatro horas. De igual manera, se sostiene que el artículo 35, fracción V, apartado c), de la misma ley prevé el deber de la autoridad u órgano partidista señalado como responsable de remitir al órgano resolutor del medio de impugnación un informe que, entre otras cosas, debe establecer el reconocimiento o no de la personalidad del promovente, por lo que en ese caso se debe concluir que la legislación presupone la legitimación y que no será necesario o válido prevenir ni apereibir por ese único requisito a partir de una interpretación sistemática y conforme.

- e) **SEGUNDO.** El artículo 36, fracción III, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral viola lo dispuesto en los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 17, segundo párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución General que regulan los principios de certeza y legalidad electorales y las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, toda vez que confiere al magistrado instructor del tribunal electoral la atribución de dictar, en un plazo no mayor de tres días, un auto de desechamiento o admisión si no se reúnen los requisitos del medio de defensa, a pesar de que esa decisión le corresponde al Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.
- f) A decir del partido accionante, en atención a lo previsto en los citados artículos constitucionales y a lo regulado en los artículos 1, numerales 2 y 3, y 106, numerales 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad electoral jurisdiccional está integrada por un número impar de magistrados, quienes deben de actuar en forma colegiada, al ser los responsables para resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales; siendo una obligación de las entidades federativas garantizar, entre otras cosas, el diseño de un sistema de medios de impugnación local para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.
- g) En ese sentido, se dice que si bien el legislador concedió a los magistrados electorales, en lo individual, la atribución de llevar a cabo las actuaciones necesarias para instruir los medios de impugnación, tal facultad es solo para ponerlos en condiciones, jurídica y materialmente, de que el órgano jurisdiccional los resuelva colegiadamente; por lo tanto, no es viable constitucionalmente que se permita a un solo magistrado la emisión de una resolución de gran importancia que pone fin al procedimiento, implicando la negativa de acceso a la justicia. Tal decisión debe de ser plenaria.
- h) **TERCERO.** El artículo 34, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, al exigir que las agrupaciones políticas estatales deben de contar con un mínimo de 0.8 por ciento del padrón electoral para su reconocimiento, vulnera el principio de legalidad electoral y restringe excesivamente la libertad de asociación en materia política de los quintanarroenses, contradiciendo frontalmente lo dispuesto por los artículos 9º, 35, fracción III, 41, base I, y 133 de la Constitución General, en relación con el artículo 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.
- i) Se destaca que, a diferencia de las agrupaciones políticas, a los partidos políticos sólo se les exige el 0.26 por ciento del padrón electoral para que se les reconozca el derecho para constituirse como un partido; por ello, se alega que, aunque las agrupaciones y los partidos tienen objetivos distintos, es totalmente absurdo que podría existir una agrupación con más miembros que un partido y, sin embargo, tener que celebrar acuerdos de participación con alguno de éstos si se quiere ejercer la prerrogativa de participación en los procesos electorales. No se justifica así la desigualdad y discriminación entre el número de afiliados para el reconocimiento de registro de partidos y agrupaciones.
- j) **CUARTO.** Los artículos 135, fracciones III y IV, 150, fracción XXII, 174, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 309 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las porciones que aluden a “coalición” o “coaliciones”, resultan contrarios a los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primero párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y c), punto 1º, y 133 de la Constitución General, en relación con los numerales 1, 2, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A juicio del partido político, ni el texto constitucional ni las disposiciones aplicables de la Ley General de Partidos Políticos (artículo 90.1) contempla la figura de representantes de las coaliciones ante los órganos electorales. Por el contrario, constitucionalmente sólo se reconoció en el órgano superior de dirección del Instituto Electoral y en los órganos electorales locales un representante por cada partido político y la legislación general prevé que, en caso de coaliciones, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido político conservará su propia representación en los consejos del Instituto Nacional Electoral a fin de que se duplique la representación de los partidos. Lo cual no se ve afectado ni por lo dispuesto en los artículos 23.1, inciso f) y 91, numeral 1, inciso f), de la citada

ley general, pues en éstos sólo se reconoce el derecho de los partidos a formar coaliciones y a que los medios de impugnación sean interpuestos por quien ostente la representación de la coalición, hipótesis normativas distintas al derecho de la coalición a contar con una representación distinta a la de los partidos que la integran. Aunado a lo anterior, se argumenta que los preceptos reclamados invaden la esfera de competencias del Congreso de la Unión al regular la prerrogativa de representación de las coaliciones.

- k) **QUINTO.** Los artículos 137, fracción XXX, y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales contradicen a los artículos 1º, 6º, 7º, 14, 16, 17, 35, 41, 116, fracción IV, incisos b), c) e i), y 133 de la Constitución General, así como lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con los artículos 1, 2, 13.1, 23.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- l) En principio, se recalca que existe una antinomia legal, pues el primer precepto reclamado otorga el deber de organizar los debates al Consejo General, mientras que el segundo precepto cuestionado señala que dicha atribución le corresponde a la Dirección de Partidos Políticos y a la Junta y Consejo General del Instituto Electoral Local sólo les compete el papel de aprobar la convocatoria respectiva. En términos de la Constitución y del artículo 218, numerales 4 y 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los Consejos Generales de los Institutos Electorales Locales quienes deben organizar los debates entre los candidatos a gobernador.
- m) En segundo lugar, se alude que la primera disposición cuestionada limita el número de debates a gobernador a “al menos un debate”, a pesar de que el referido artículo segundo transitorio constitucional y el citado artículo 218, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen que los consejos generales deberá organizar “debates” (en plural).
- n) Por otro lado, el artículo 297 condiciona la realización de los debates a que “existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos a un mismo cargo de elección popular”, asignándoles el carácter de no vinculantes y limitando el plazo de su presentación a los primeros cinco días del periodo de campañas, con lo cual se excluye a los partidos políticos de esa posibilidad fáctica, desatendiendo la obligación de llevar a cabo debates conforme al texto constitucional y a la legislación general. Con lo anterior, también se afecta la garantía de los partidos políticos a acceder a la radio y la televisión en términos del artículo 41 constitucional y de los principios de máxima publicada y acceso a la información.
- o) **SEXTO.** Los artículos 213, primer párrafo, 214, en su parte final, y 228, fracciones II, V y IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales provocan una violación a los principios de seguridad, certeza, legalidad, objetividad electorales y a las garantías de ser oído por un juez competente, imparcial e independiente, previstos en los artículos 1º, 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y c), 124 y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1.1, 2, 8.1, 23.1, inciso c), 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- p) Por lo que hace a los artículos 213 y 228 impugnados, se argumenta que el legislador emitió un diseño normativo deficiente para cubrir las vacantes temporales y definitivas de magistrados y del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado. Ello, pues permite que el Presidente del Tribunal Electoral defina el orden de prelación para ocupar la vacante temporal de magistrado entre el Secretario General de dicho órgano o el Secretario de Estudio y Cuenta de la ponencia de mayor antigüedad en el cargo, sin considerar que la legislación electoral general (artículo 115, numeral 1) exige mayores requisitos para ser nombrado magistrado que para ser Secretario General o Secretario de Estudio y Cuenta (artículos 228 y 251 de la ley electoral local). El cumplimiento de mayores requisitos para ser magistrado es esencial, no sólo para garantizar al justiciable mayor preparación y conocimientos, sino para salvaguardar la eficacia de los principios de imparcialidad e independencia. Se hace una comparación de cada uno de los requisitos (diferencia entre los requisitos de edad, antigüedad del título profesional y pertenencia partidista).
- q) Aunado a la diferencia en los requisitos, se alega que la deficiencia del sistema es mayor cuando el diseño permite que sea el Presidente del Tribunal Electoral quien defina, discrecional o arbitrariamente, el orden de prelación para cubrir la vacante temporal, sin sujeción a ponderación o revisión alguna.

- r) Respecto a la porción cuestionada del artículo 214, que dice "*[e]n caso de renuncia o ausencia que excediere de más de tres meses, se designará a un Presidente sustituto para que ocupe el cargo hasta el final del periodo*", se sostiene que resulta inválido toda vez que, *prima facie*, no identifica claramente al órgano designante, aunque por el contexto se puede inferir que es el propio tribunal, lo cual sería contradictorio al artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 5º del texto constitucional que dice que los magistrados electorales serán nombrados previa convocatoria por el Senado de la República,
- s) Además, se aduce que, en todo caso, si se entiende que el Presidente sustituto que ocupará el cargo hasta el final del periodo es nombrado por el Senado, el mismo artículo 214 reclamado sólo dice quién suplente las faltas temporales del Presidente pero no regula quién estará en funciones de Magistrado Presidente, de manera provisional, en tanto el Senado nombra al magistrado que debe completar al tribunal ni define si este último participará o no en la designación del nuevo presidente; por lo cual se genera incertidumbre y se constata la deficiente regulación del diseño normativo.
- t) **SÉPTIMO.** El artículo 276, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales es contraria a los principios de legalidad, certeza y objetividad electorales y a las garantías de seguridad, fundamentación y motivación previstas en los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo, 116, fracciones IV, inciso b), y 133 de la Constitución General.
- u) Lo anterior es así, por una parte, porque los diputados por representación proporcional ya electos no pueden realizar actos de campaña en razón del principio de definitividad y, por otra parte, porque la permisión dada por el legislador de que los diputados por ese principio de elección puedan realizar actos de campaña bajo la condición de no realizar ningún tipo de gasto de campaña, es una simulación o una percepción errónea de este tipo de candidatos. No es posible hacer campaña sin hacer gastos de campaña.
- v) Se explica que los referidos apartados del artículo 41 constitucional prevén que la legislación general deberá establecer un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, coaliciones y candidatos y que existe una presunción constitucional *iuris et de iure* de que los candidatos que realizan actos de campaña deberán ser fiscalizados. En ese contexto, se argumenta que el legislador quintanarroense (pensando quizá en el supuesto de reelección de diputados por representación proporcional), permite que los diputados elegidos por este principio puedan hacer campaña, pero se aleja de lo evidente y del sentido común, y accede a que algunos candidatos no tengan que hacer reporte de gastos. Si la campaña de los diputados por el principio de representación proporcional se despliega en toda la geografía estatal o en la circunscripción electoral donde se eligen, necesariamente habrá que realizar gastos esenciales como pasajes, combustible, alimentación, etcétera.
- w) **OCTAVO.** El artículo 277, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que cuando los partidos postulantes no atiendan los requerimientos sobre paridad de género se sancionará con la negativa de registro de la totalidad de las candidaturas correspondientes, implica una sanción desproporcionada y excesiva que vulnera los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 41, base I, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 122 de la Constitución General, en relación con el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y con los numerales 1, 2, 23.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- x) A juicio del partido, el legislador omite señalar una regulación menos severa y armoniosa con todos los derechos de la totalidad de los candidatos que han sido registrados, pues ante el no cumplimiento de los requerimiento por parte de la autoridad electoral, se cancela la totalidad de las candidaturas. El legislador debió prever un procedimiento sencillo y claro para que el mismo Consejo General se sustituya al partido político omiso y registre las candidaturas respectivas previo ajuste entre los géneros para salvaguardar el derecho de quienes no hayan dado causa a dicha irregularidad.
- y) La cancelación del registro son actos privativos que pueden permitirse sólo tras la satisfacción de las formalidades esenciales del procedimiento, aclarándose que la obligación de asegurar el principio de paridad de género no implica destruirlo con la cancelación ante el incumplimiento de los partidos políticos.
- z) **NOVENO.** El artículo 280, último párrafo (que en realidad es el penúltimo párrafo), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales contradice los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales y las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación, así

como el principio constitucional de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos (en riesgo de violación al derecho a ser votado) previstos en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), e) y l), y 133 de la Constitución General.

- aa) Dicha disposición mandata que si para un mismo cargo de elección popular se solicita el registro de diferentes candidatos por un mismo partido político, el presidente o secretario del consejo general lo requerirá a efecto de que en un término de cuarenta y ocho horas señale cuál solicitud debe prevalecer, siendo el caso que de no atender el requerimiento, se entenderá que el partido opta por la última solicitud presentada, quedando sin efecto las anteriores.
- bb) Desde el punto de vista del partido político, tal norma parte de una ficción legal que presume la voluntad del partido político. No por un mero criterio de temporalidad se puede apreciar la verdad legal e intención del partido político. Esta regulación genera inseguridad jurídica y más bien puede llevar a afectar el derecho a ser votado de la persona que verdaderamente haya sido seleccionado conforme a los estatutos del partido, con independencia de lo declarada por la dirigencia o representación partidista ante la autoridad electoral al momento de presentar la solicitud. Lo correcto para corregir el problema de ausencia de contestación al requerimiento es que sea el partido o los propios interesados, que eventualmente reclamen ser candidatos conforme a estatutos, presenten ante la autoridad electoral sus respectivas evidencias y ésta decida según constancias fehacientes.
- cc) **DÉCIMO.** El artículo 337, fracción I, inciso a), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción normativa que regula cómo aparece el emblema de las coaliciones en la boleta electoral, resulta inválida al transgredir el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), puntos 1 y 4, del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. El legislador local no tiene competencias para reglamentar la figura de las coaliciones.
- dd) **DÉCIMO SEXTO**¹. El artículo 381, fracción I, y el último párrafo de ese mismo precepto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, al condicionar la asignación de regidurías de representación proporcional al hecho de tener que registrar planillas en por lo menos seis municipios del Estado, provoca una contravención a los artículos 1º, 14, segundo y cuarto párrafos, 16, primer párrafo, 115, bases I y VIII, primera parte, 116, fracción IV, incisos a) y b), y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1, 2, 16, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- ee) Ello, pues el contenido de la norma reclamada es irracional y excesivo al vulnerar el derecho humano de los ciudadanos a poder votar y a estar debidamente representados en el gobierno municipal según el resultado de la elección, así como el derecho de los candidatos a integrar los órganos de representación municipal, a la igualdad del sufragio, a la libertad de asociación y al derecho de auto determinación y auto organización de los partidos y los principios de libertad municipal y de régimen democrático, representativo y popular en la integración de cada uno de los ayuntamientos.
- ff) Desde su punto de vista, el requisito para los partidos políticos de contar con por lo menos seis planillas registradas, para efecto de la asignación de regidurías por representación proporcional, es ajeno y nada tiene que ver con la elección popular efectuada en cada municipio. El artículo 115, bases I y VIII, constitucional es claro al establecer que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente, regidores y síndicos, con la obligación de introducir en dicha elección el principio de representación proporcional. Habla entonces de “cada municipio” y no de “bloque de al menos tantos municipios”.
- gg) La condición aludida carece consecuentemente de toda fundamentación y motivación y priva de efectividad y autenticidad al voto popular, no obstante que la voluntad del pueblo expresada en las urnas es la base de la autoridad del poder público. Además, cumpliéndose con el mínimo de votación válida requerida, debe garantizarse que todas las fuerzas políticas contendientes participen de la asignación de regidurías por su representatividad en la respectiva elección. El voto de un ciudadano emitido en un municipio por un partido político que no postuló seis o más planillas de candidatos a los ayuntamientos debe valer igual que el del otro ciudadano emitido en el mismo municipio por un partido político que haya postulado planillas en ese número de municipios.

¹ Se le designó tal numeración, sin respetar un orden consecutivo.

- hh) **DÉCIMO PRIMERO.** El artículo 416, párrafo segundo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales transgrede los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales y las garantías de justicia pronta, seguridad jurídica, fundamentación y motivación previstas en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, segundo párrafo, y 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución General.
- ii) La norma reclamada prevé que cuando se presente una queja o denuncia a fin de iniciar un procedimiento ordinario sancionador, el promovente deberá ofrecer y aportar las pruebas con las que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, acreditando que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente y éste no las entregó. A su juicio, tal disposición es deficiente, ya que el legislador reguló únicamente la regla general (acreditar la previa solicitud de la prueba que no ha sido entregada), pero no reguló los casos en los que no está al alcance del promovente obtener determinadas pruebas, por la razón de eventualmente existir un impedimento legal para le sean proporcionadas por la autoridad que las tiene en sus archivos. Es aplicable por analogía, aunque el criterio deriva del juicio de amparo, la tesis de rubro: "PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO. LA PARTE INTERESADA PUEDE ACUDIR DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO PARA QUE REQUIERA A LOS FUNCIONARIOS O AUTORIDADES EN EL SENTIDO DE QUE EXPIDAN LAS COPIAS O DOCUMENTOS PARA QUE SEAN APORTADOS EN EL JUICIO SIN QUE PREVIAMENTE LOS HAYA SOLICITADO, CUANDO EXISTA UN IMPEDIMENTO LEGAL PARA QUE AQUÉLLOS LOS EXPIDAN" (al tener la misma razonabilidad jurídica). La petición de inconstitucionalidad se hace sin perjuicio de una interpretación conforme.
- jj) **DÉCIMO SEGUNDO.** El artículo cuarto transitorio, fracciones II, III y IV, del decreto que expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se establecen fechas del calendario electoral, son contrarias al artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, inciso c), de la Constitución General y al Acuerdo INE/CG386/2017 del Instituto Nacional Electoral, así como a los principios de supremacía constitucional, certeza, legalidad, objetividad electorales, seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación.
- kk) Se explica que por acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejerció la facultad de atracción y homologó algunas etapas relevantes de los procesos electorales locales que coinciden con el proceso electoral federal. En ese sentido, haciendo una comparación entre el acuerdo general y las normas cuestionadas, se dice que mientras el primero señala que las precampañas deben concluir el once de febrero de dos mil dieciocho, la citada fracción II indica que el periodo de precampañas será del tres de enero al primero de febrero; por su parte, el Instituto Nacional indicó que la fecha límite para la aprobación del registro de candidaturas sería el veinte de abril y en la fracción III cuestionada se indicó que podrá ser hasta el trece de mayo; similar situación ocurre respecto a la regla de duración de la campaña electoral.
- ll) **DÉCIMO TERCERO.** El artículo 52 Bis, párrafo segundo, de la Constitución Local transgrede lo previsto en los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 35, fracción II, 41, base I, párrafo segundo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General, en relación con el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y de los numerales 1.1, 2, 23.1, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- mm) En el precepto reclamado se ordena que la vacante absoluta de una fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa será cubierta por quien siga en el orden de prelación de la lista registrada por el mismo partido político, pero al mismo tiempo recomienda que el sustituto sea en "forma preferente" del mismo género. A decir del partido, tal regulación no garantiza la eficacia del principio de paridad de género, pues la norma da una posibilidad de cumplir o no cumplir con el mismo.
- nn) Es decir, cuando se dice que la vacante su cubrirá "en el orden de prelación", naturalmente implica que sería de género distinto al último asignado al partido político de esa lista de integrantes, con lo cual se cambiaría un curul de un género a otro, pero si al mismo tiempo se dispone que el sustituto sea "en forma preferente" del mismo género al de la vacante, eso implicaría ajustes pero no necesariamente abonaría a la prevalencia del principio paritario.
- oo) **DÉCIMO CUARTO.** El artículo 80, fracción I, de la Constitución Local, que establece que para ser gobernador cuando no se es nativo del Estado o hijo de padre o madre nacido en la entidad se requiere una residencia efectiva no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección, transgrede los artículos 1º, 14, párrafos segundo y cuarto, 16, primer párrafo, 35,

fracción II, 40, 41, primer párrafo, y 116, párrafo segundo, fracciones I, en su último párrafo, y IV, incisos b) y I), 124 y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 2, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- pp) A decir del partido político accionante, el texto constitucional es claro al establecer que para ser gobernador de un estado se requiere ser nativo del mismo o tener residencia efectiva no menor de cinco años. Dicho requisito de residencia no puede ser modificado a partir de un argumento de libre configuración, por lo que la exigencia en el caso concreto de diez años es irrazonable y desproporcional. En otras palabras, se detalla que en términos de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, el requisito de residencia no menor a cinco años para ser gobernador es de los considerados como tasados, por lo que si bien puede exigirse un tiempo mayor, no resulta acorde uno que duplica el requisito de al menos cinco años.
- qq) Adicionalmente, se argumenta que el referido requisito de residencia vulnera directamente el principio de igualdad, pues impone una regla discriminatoria de los derechos de los ciudadanos del Estado quintanarroense, desiguales e inferiores a las previstas en la Constitución mexicana y las demás constituciones estatales.
3. **Admisión y trámite.** En relación con el trámite del asunto, se tiene que por acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad, registrándola bajo el número 142/2017, asignando al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.
4. Consiguientemente, al día siguiente, el Ministro Instructor dio cuenta de la demanda, la admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron los decretos impugnados, por lo que les solicitó su informe en un plazo de seis días naturales al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral. Asimismo, se le dio vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se requirió al Congreso Local remitiera los antecedentes legislativos de los decretos reclamados; se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, y se pidió al Consejero Presidente del Instituto Electoral Local para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.
5. **Trámite e informe sobre el proceso electoral.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas (entre los que destacan el de la Presidenta del Consejo del Instituto Electoral Local, quien informó que el **próximo proceso electoral** en la entidad, en el que se elegirían únicamente a los integrantes de los once ayuntamientos del Estado, **iniciaría el próximo veinte de diciembre de dos mil diecisiete**), así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.
6. **Informe del Poder Legislativo.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el tres de noviembre de dos mil diecisiete, el Presidente de la Legislatura del Estado rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación (no aludió a alguna causal de improcedencia):
- a) El primer concepto de invalidez es infundado al no generar ninguna violación constitucional. A diferencia de la interpretación del partido promovente, el precepto reclamado, al utilizar la frase “no mayor de veinticuatro horas”, no deja a potestad del órgano determinar la temporalidad, sino que indica que el cumplimiento de la prevención deberá satisfacerse en un plazo que no supere esas horas. Asimismo, cuando la norma indica “según determine el acuerdo respectivo”, no es para delimitar el plazo de cumplimiento, sino que en ese acuerdo le hará conocer al accionante las omisiones advertidas. Lo cual es coincidente con lo que se establece en el artículo 36, fracción II, de la propia legislación electoral.
- b) El segundo concepto de invalidez resulta infundado, pues la fracción reclamada guarda estrecha relación con la fracción I del artículo 36, en la que se prevé que los magistrados a los que se les turne un expediente son instructores del procedimiento, lo cual implica un análisis de cumplimiento de los requisitos formales. El texto constitucional ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen alguna regla al respecto; por el contrario, el artículo 106 de la legislación general únicamente implementa de manera genérica la integración de los órganos jurisdiccionales locales, su ámbito de competencia y sus reglas generales, pero nada dice en cuanto a las reglas específicas en relación a la forma de organización de los tribunales y a los trámites administrativos.

- c) Por lo que hace al tercer concepto de invalidez, se alega que las legislaturas locales tienen amplia competencia para regular los requisitos de conformación de una agrupación política. En ese sentido, la disposición cuestionada debe declararse válida porque el partido político incorrectamente contrasta la situación de las agrupaciones políticas con los partidos políticos, siendo que el requisito que se exige a las primeras es razonable.
- d) En relación al cuarto concepto de invalidez, se argumenta que no se incurrió en una invasión de competencias pues los preceptos reclamados no regulan la figura de coaliciones (no se establecen límites o formas de regulación de la participación política a través de esta figura); más bien, las normas se circunscriben a la representación de esas coaliciones ante los órganos del Instituto Electoral Local. Por su parte, no existe una doble representación de los partidos políticos, dado que la norma reclamada debe interpretarse que cuando se habla de representantes de la “coalición”, dicha referencia se utiliza en una connotación incluyente al reconocer que existen representantes de los partidos, quienes aparte de representar a tales asociaciones políticas, representan igualmente a la coalición en la que forman parte. Esta interpretación se hace evidente con lo previsto en el artículo 129 de la ley electoral, en la que sólo se incluye como miembros del Consejo General del Instituto Electoral a los representantes de los partidos políticos, sin hacer referencia a una supuesta representación adicional para las coaliciones.
- e) En torno al quinto concepto de invalidez, se sostiene que la norma reclamada es coincidente con lo previsto en la legislación general electoral, pues ordena la obligación de celebrar al menos un debate (sin resultar ese número limitativo); además, no existe antinomia legal, pues si bien se dice que el Consejo General será el responsable de organizar los debates, la norma no debe ser entendida en un sentido literal, ya que dentro de la estructura orgánica del Instituto existen órganos administrativos encargados de ciertos actos relacionados con el proceso electoral, cuya asignación de facultades no contraría ningún precepto constitucional o de la ley general. Adicionalmente, no es contrario a derecho establecer un plazo para la solicitud de debates, ya que como todo acto de preparación del proceso electoral, los plazos deben ser ciertos y determinados de tal manera que permitan tanto a las autoridades electorales como a los actores políticos tener certeza de los plazos en que se realizará cada etapa del proceso electoral, incluyendo los debates.
- f) Es infundado el sexto concepto de invalidez, pues la sustitución temporal de los magistrados por el Secretario General o Secretario de Estudio y Cuenta que corresponda no es un nombramiento definitivo, por lo que es innecesario que estas personas cumplan estrictamente con los requisitos para ser designados en esas funciones al resultar excesivo precisamente al ser una mera vacante temporal. Se trata de un caso excepcional y de urgencia que busca únicamente garantizar el despacho de los asuntos hasta el nombramiento del magistrado por el órgano que corresponde. Por su parte, en cuanto a la sustitución del presidente, la norma únicamente establece una regla que permite la designación de un magistrado para cubrir la vacante de la función presidencial.
- g) En torno al octavo concepto de invalidez, se afirma que lejos de incumplir con el principio de paridad de género y contrario a la interpretación del partido accionante, el que se sancione a un partido con la cancelación de la totalidad de los registros ante el incumplimiento de los requerimientos busca otorgar certeza jurídica a los partidos y al electorado de que las fórmulas, listas y planillas que aparezcan en las boletas electorales cumplen con el principio de paridad de género. No hay otra sanción proporcional, pues se insiste, al incumplir los requerimientos, se comete una violación grave al sistema electoral, siendo imposible dejar sin registro sólo a una parte de los candidatos o candidatas, ya que el juzgador o la autoridad electoral no puede saber a ciencia cierta quién debe de ir de candidato y quién no. Además, los requerimientos se hacen en varias ocasiones, por lo que la sanción es proporcional al incumplimiento.
- h) Respecto al noveno concepto de invalidez, se dice que es infundado pues el partido parte de una falsa premisa al señalar que se afecta la autodeterminación de los partidos. Contrario a lo alegado, la norma impugnada en su conjunto tiene como finalidad brindar certeza y seguridad a los candidatos y partidos: se prevé un procedimiento complejo, se otorga un plazo para corregir la solicitud, se da oportunidad al partido de manifestar lo que a su derecho convenga y señalar cuál es el registro válido y sólo en el caso de total omisión a los requerimientos se deja vigente el último registro solicitado.
- i) En relación con el décimo concepto de invalidez, se explica que el contenido del precepto reclamado es un *lapsus calami* o error involuntario por parte del poder reformador local, al haber dejado en la ley impugnada la porción normativa que establece el término de “coalición”, porque

pareciera que las coaliciones pueden tener un emblema propio, cuando en realidad lo que quiso establecerse es “partidos políticos coaligados”. En ese sentido, se estima que debe considerarse que dicho error en la norma fue en forma involuntaria y, por tanto, es susceptible de ser modificado para armonizar nuestro ordenamiento legal con la Ley General de Partidos Políticos.

- j) El décimo sexto concepto de invalidez debe calificarse como infundado, pues bajo el principio de libre configuración, los Estados tienen la facultad de establecer las reglas o bases mínimas para la asignación de regidores por representación proporcional.
- k) Por lo que hace al décimo primer concepto de invalidez, se dice que son afirmaciones infundadas y carentes de todo sustento legal, dado que ha sido criterio reiterado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que al momento de presentarse las quejas administrativas en procedimientos sancionadores debe acompañarse con elementos mínimos de prueba que permitan determinar el desechamiento o admisión de la queja. Se cita la tesis de rubro: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIAS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA”. Así, la carga de probar corresponde al quejoso, lo cual es acorde a la garantía de acceso a la justicia que implica que la actividad jurisdiccional se despliegue ante un mínimo de requisitos.
- l) En torno al décimo segundo concepto de invalidez, se afirma que independientemente que el Instituto Nacional Electoral tenga la atribución de ejercer la facultad de atracción y establecer plazos ciertos y determinados para la organización y desarrollo de los procesos electorales en las entidades federativas (que en efecto ya la atrajo para todos los procesos electorales locales a celebrarse en el dos mil dieciocho a través del acuerdo INE/CG430/2017), las facultades de las legislaturas de los Estados se constriñen a reformar, modificar, derogar o expedir ordenamientos legales que permitan llevar a cabo una adecuada convivencia entre la población. En ese sentido, se dice que el Congreso del Estado de Quintana Roo estableció en los transitorios por única ocasión los plazos y fechas del próximo proceso electoral, mismos que fueron regulados considerando los plazos que a nivel federal prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además, se aduce que la fecha en que fue aprobada y publicada la ley electoral impugnada, el citado acuerdo se encontraba *sub judice* (al haber sido impugnado ante el Tribunal Electoral). Por lo tanto, en ese momento no se encontraba impedido para establecer en transitorios las fechas y plazos de las etapas del proceso electoral local, ya que tal cuestión cae dentro de su libertad configurativa.
- m) Por otro lado, se manifiesta que lo previsto en la fracción IV del artículo cuarto transitorio, relativo a la duración de la campaña electoral, deviene a su vez de un *lapsus calami* o error involuntario, al haberse contabilizado de forma incorrecta el número de días en la duración de la campaña (la cual debe comprender del catorce de abril al veintinueve de mayo).
- n) Sin embargo, se expone que considerado que el acuerdo del Instituto Nacional ya fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-RAP-684/2017, el agravio debe declararse inoperante, ya que a ningún fin práctico se llevaría a resolver sobre el mismo, toda vez que el transitorio ha quedado sin materia al haber un pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional federal.
- o) Por cuanto hace al décimo tercer concepto de invalidez, se argumenta que debe calificarse como infundado porque debe entenderse el término preferente como aquello que tiene superioridad sobre algo. En ese tenor, debe entenderse que a fin de mantener la paridad de género en el órgano legislativo local, con independencia del orden de prelación de la lista, debe ponderarse el principio de paridad en la integración del Congreso Local. Además, porque el hecho de establecer de forma preferente la observancia de la paridad de género no implica la vulneración de derechos por quienes se encuentren inscritos en la lista, sino todo lo contrario: dicha acción afirmativa conlleva que el espacio que hubiera sido ocupado por una mujer sea cubierto una del mismo género y así mantener el espíritu del principio de paridad de género.
- p) Por último, se solicita se califique como infundado el décimo cuarto concepto de invalidez al ser la norma reclamada proporcional y racional. El término de diez años de residencia efectiva para ser Gobernador, en conjunción con la edad mínima de 30 años, conlleva una exigencia razonable de que la persona en concreto debió de haberse establecido en el Estado a la edad de 20 años, con lo que se asegura el arraigo o conocimiento de la problemática en el Estado. Cita como apoyo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, en la que se sostuvo que las legislaturas locales pueden fijar los requisitos para ser gobernador, tomando en cuenta que el artículo 116 constitucional impone una residencia no menor de cinco años.

7. **Informe del Poder Ejecutivo.** La Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, por escrito depositado por correo y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, rindió informe en representación de dicho poder, en el que no expuso causas de improcedencia y sostuvo que debían declararse válidos todos los preceptos reclamados por razones similares o idénticas a las expuestas por el Congreso Local en su respectivo informe.
8. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Al rendir la opinión solicitada, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:
 - a) No se pronuncia sobre los preceptos reclamados en los conceptos de invalidez primero y segundo, relativos a las normas de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al no estar relacionadas únicamente con la materia electoral, sino más bien con el derecho procesal.
 - b) Respecto al artículo reclamado que regulan el porcentaje requerido para la constitución de agrupaciones políticas, se estima que debe declararse válido porque las legislaturas locales gozan de un amplio margen de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a las agrupaciones políticas, al no existir normatividad constitucional o de la legislación legal que prevea una reglamentación distinta, siendo que el requisito impuesto resulta razonable y proporcional; además de que no es posible comparar la situación de los partidos políticos con las agrupaciones políticas al tener fines diversos.
 - c) En torno al tema sobre la inclusión de los representantes de las coaliciones en los consejos general, distrital y municipal del Instituto Electoral Local, se dice que son fundados y deben declararse inconstitucionales las porciones normativas cuestionadas. Aludiendo a varios precedentes de esta Suprema Corte, se dice que es criterio reiterado que las legislaturas locales no cuentan con facultades para regular la figura de coaliciones, incluyendo lo relativo a la representación de las coaliciones ante los consejos.
 - d) Por lo que hace a los preceptos impugnados que abarcan el tema de debates, se dice que son conformes al texto constitucional. Se explica que la Constitución General (en particular, el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 218, numeral 4) no estipulan mayores condicionantes o restricciones a la forma en que deben llevarse a cabo los debates en el ámbito local o el número que deben realizarse. Sólo se instituye el deber de los Institutos Electorales Locales de organizar debates entre candidatos a gobernador y jefe de gobierno. Por ello, se afirma que las legislaturas locales gozan de libertad configurativa para regular los mecanismos de implementación de los debates y no existe un parámetro que obligue a que las solicitudes de los candidatos para celebrar debates deban ser vinculantes (aparte de las por sí obligatorias que tiene el Instituto Local) o que se tengan que presentar en un momento determinado del proceso electoral. La temporalidad que indica la norma para la solicitud permite más bien a la autoridad administrativa contar con el tiempo necesario para organizarlos y emitir la convocatoria atinente para su aprobación. No se da opinión sobre el argumento de una supuesta antinomia.
 - e) En relación con el tema de designación de la vacante de magistrado y de la vacante de la presidencia del tribunal electoral, se afirma que las disposiciones reclamadas resultan constitucionales. Por una parte, atendiendo a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas y a lo establecido en el artículo 109 de la Ley General de Partidos Políticos, se concluye que la regulación de las suplencias derivadas de ausencias temporales de los magistrados electorales, así como la de designación de magistrado presidente y la forma de cubrir la vacante de éste, son aspectos normativos que quedan en el ámbito de configuración legal de los Congresos Estatales (las únicas especificaciones en la legislación general es las presidencias de los tribunales locales deben ser rotativas y el método de sustitución de las vacantes, pero las definitivas).
 - f) Por otro lado, se sostiene que deben calificarse como ineficaces los conceptos de invalidez en donde se cuestiona que la designación de las vacantes temporales recaiga en el Secretario de Acuerdos o en Secretarios de Estudio y Cuenta. Ello, porque se hace depender la inconstitucionalidad de circunstancias hipotéticas y conjeturas. Además, porque el mecanismo de sustitución impuesto es razonable, toda vez que la designación recaerá en servidores públicos que cuenten con la experiencia y el conocimiento necesario para ocupar dichas vacantes, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia. Sin que se estime que la decisión

del Presidente del Tribunal para quién es la persona que ocupe la vacante se pueda apreciar como discrecional o arbitraria. Tanto el Secretario de Acuerdos como el Secretario de Estudio y Cuenta de mayor antigüedad cuentan con el perfil y experiencia necesaria, por lo que se acota el margen de discreción.

- g) Asimismo, se argumenta que tampoco resulta inválido el mecanismo de designación de designación de la presidencia del tribunal en caso de renuncia o ausencia definitiva, pues no se genera incertidumbre ya que quienes elegirán al Presidente sustituto para efectos de que ocupe el cargo hasta el final del periodo son los Magistrados integrantes del propio tribunal, quedando en el ámbito de su autonomía establecer el procedimiento seguido para tal efecto, el cual necesariamente deberá ser consensado entre sus integrantes, por lo que, no existe una deficiencia normativa en el diseño, ya que, a juicio de esta Sala Superior es suficiente que la ley señale de manera general y abstracta los lineamientos a seguir para suplir la vacante de un Presidente Sustituto mientras el Senado elige al nuevo integrante, para que ésta sea válida.
- h) De igual manera, se estima como constitucional el artículo 228, fracciones II, IV, y IX, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que si bien el actor señala dichos artículos en su demanda, lo cierto es que no formuló agravio alguno para controvertir su inconstitucionalidad, sino que citó esos artículos para acreditar que el Secretario General de Acuerdos o el Secretario de Estudio y Cuenta de Mayor antigüedad no reunió los requisitos exigidos para ocupar el cargo de Magistrado Electoral, sin que propiamente controvierta su constitucionalidad.
- i) En cuanto al precepto reclamado que aborda el tema de actos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional, se dice que resulta constitucional. Primero, se menciona que en la jurisprudencia 33/2012, la Sala Superior ya determinó que los candidatos por representación proporcional están facultados para realizar actos de campaña en los procesos electorales en ejercicio de sus derechos a votar y ser votado, participación política y libertad de expresión.
- j) En ese tenor, se arguye que la previsión de que no pueden efectuar gasto alguno no vulnera por sí mismo algún precepto constitucional (en particular, el principio de fiscalización del artículo 41 constitucional). El precepto controvertido permite hacer campaña sin erogar gastos. Por lo que aun en el supuesto que alude el partido accionante de que necesariamente se deban de generar gastos, el incumplimiento a esa regla no ocasiona una violación a las reglas constitucionales sobre fiscalización: uno, porque ya se definió por la Sala Superior en el SUP-RAP-193/2012, que a los candidatos a cargo de elección popular por el principio de representación proporcional les resultan aplicables los principios y reglas del sistema en materia de fiscalización cuando realizan actos de campaña y, dos, que tal como se desprende del artículo 243, numerales 2 y 3, del Reglamento de Fiscalización, dichos sujetos están obligados a presentar el informe de gastos de campaña respectivos, los cuales deberán identificar la campaña beneficiada de los candidatos de mayoría relativa y serán prorrateados entre las campañas beneficiadas de la circunscripción correspondiente, en términos del precepto 218 del propio Reglamento.
- k) Sobre el precepto reclamado que impone la negativa de registro de la totalidad de las candidaturas por incumplir con el principio de paridad de género, se aduce que debe declararse infundado el concepto de invalidez. Atendiendo a la obligación constitucional de garantizar la paridad de género en las candidaturas para legisladores federales y locales (artículos 41, base I, constitucional y segundo transitorio, fracción II, inciso h), y 14, numerales 4 y 5, 232, 233, 234 y 241 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 3, 5 y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos), la norma impugnada más bien busca cumplir con este principio. El partido promovente parte de la premisa errónea de que la premisa errónea de que la cancelación de la totalidad de las solicitudes de registro de candidatos y planillas que incumplan el principio de paridad resulta desproporcionada e innecesaria, debido a que afecta a los candidatos que no tienen la culpa de la omisión en que incurran los partidos, y que como alternativa pudiesen solamente cancelarse las candidaturas que exceden del porcentaje de paridad
- l) Tal apreciación es inexacta, porque existe el deber de la autoridad de verificar que las solicitudes de registro sean acordes a la normativa constitucional y legal, siendo que si advierte alguna deficiencia se hará del conocimiento del partido político por dos ocasiones, el cual podrá subsanar las deficiencias. Así, si no se subsana la deficiencia ya sea porque no se presenta en el tiempo legalmente previsto o porque resulta que al subsanar persiste el vicio, se procederá en términos del precepto tildado de inconstitucional, lo cual evidencia que sólo en caso de que no se cumpla, después de desahogado el procedimiento, con el mandato legal, será aplicada la sanción, lo cual resulta, como se dijo, acorde al bloque de constitucionalidad.

- m) Sobre la regularidad del artículo 280 que alude a optar por la última solicitud del partido político cuando se solicite el registro de diferentes candidatos a un mismo cargo, se dice que es acorde a los principios de certeza, legalidad y objetividad, debido a que: i) no queda al arbitrio de la autoridad administrativa electoral realizar o no el registro, sino que, en todo momento, se garantiza al partido político que siempre se postulará a una persona propuesta por éste para contender en determinado proceso electoral, que será la que corresponda al último registro y ii) la decisión de que se postule a la candidata o candidato del último registro, no se basa en una apreciación subjetiva o arbitraria de la autoridad administrativa electoral, sino en la propia autodeterminación de los partidos políticos, teniendo en cuenta para ello la novación en la manifestación de la voluntad y la consecuente revocación tácita de los registros anteriores, por lo que, en todo caso, quien será postulado ha sido propuesto por el propio partido, sin que intervenga la voluntad de un tercero.
- n) En relación con la norma reclamada que reglamenta la marcación de la boleta electoral en el emblema de la coalición, se señala que debe declararse inconstitucional por invasión de competencias del Congreso de la Unión en atención a los precedentes de esta Suprema Corte.
- o) Sobre el tema relativo a la asignación de regidores de representación proporcional en los ayuntamientos condicionada al registro de planillas, también se sostiene la inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Citando lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas, en donde se llegó a una conclusión similar, se explica que el requisito para participar en la asignación de regidurías por representación proporcional condicionada a que los partidos políticos hayan registrado planillas en cierto número de ayuntamientos provoca una transgresión al derecho de los ciudadanos a ser votado para cualquier cargo público, así como a lo previsto en el artículo 115 constitucional sobre la autonomía municipal y el principio de representación proporcional.
- p) Respecto a la disposición cuestionada que requiere pruebas al presentar una queja o denuncia en un procedimiento sancionador, no se expone ninguna opinión al formar parte de un tema del derecho procesal.
- q) Por lo que hace a las disposiciones reclamadas que reglamentan las fechas de conclusión del proceso electoral distintas a las aprobadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se advierte que no se actualiza ninguna violación constitucional. Haciendo referencia a lo resuelto en el punto resolutivo primero del acuerdo INE/CG386/2017, por medio del cual el Instituto Nacional Electoral homologó para todos los procesos electorales locales las fechas de conclusión de las precampañas, los periodos para recabar apoyo ciudadano de todos los aspirantes a candidatos independientes y la aprobación del registro de candidaturas por las autoridades competentes, se argumentó que esos plazos fijados se refieren a **fechas límite**.
- r) Por lo tanto, se afirma que el ejercicio de la facultad de atracción por parte del Instituto Nacional Electoral, para homologar las fechas de las etapas antes mencionadas, con fundamento en el artículo 41 de la Norma Suprema, no vació de contenido la facultad del Congreso del Estado de Quintana Roo en la materia, cuenta habida que éste, en ejercicio de las facultades constitucionales que le confiere el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Norma Suprema, tiene atribuciones para establecer las reglas y plazos para las precampañas y campañas electorales en esa entidad, facultad que se ubica dentro del campo de libertad de configuración normativa que corresponde a aquél, teniendo como únicas restricciones para ello que se respeten los plazos de duración consagrados en el precepto constitucional mencionado.
- s) En torno a la norma de la constitución local reclamada que implementa un procedimiento para cubrir la vacante absoluta de la fórmula de diputados de mayoría relativa, se sostiene que debe declararse su inconstitucionalidad por no garantizar el principio de paridad de género (al utilizar la expresión “de forma preferente será del mismo género”) y porque al ser una falta absoluta de los miembros de la fórmula que mezcla inadecuadamente ambos principios de elección de legisladores locales (mayoría relativa y representación proporcional). La forma de suplir una vacante definitiva, sin producir una distorsión en los referidos principios de elección, es que se convoque a elecciones extraordinarias.
- t) Por último, en cuanto a la norma que prevé el requisito de al menos diez años de residencia para ocupar el cargo de Gobernador del Estado, se aduce que debe también declararse su invalidez, ya que se modifica un requisito constitucional tasado para ser gobernador previsto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción I, último párrafo, de la Constitución General, mismo que no puede ser flexibilizado ni endurecido. Se cita como aplicable lo resuelto por esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas y 29/2017 y sus acumuladas.

9. **Pedimento.** El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
10. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

11. 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 General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el partido político accionante plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Constitución Local, de la Ley Electoral de Medios de Impugnación y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, todas del Estado de Quintana Roo, con la Constitución General y varios tratados internacionales.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. Del análisis integral del escrito de demanda del partido político, se advierte que se impugnaron de manera efectiva los siguientes preceptos:
 - a) Artículos 52 Bis, párrafo segundo², y 80, fracción I, de la Constitución del Estado de Quintana Roo.
 - b) Artículos 34, fracción I; 135, fracciones III y IV (en las porciones que aluden a “coalición” o “coaliciones”); 137, fracción XXX; 150, fracción XXII; 174, párrafos segundo, tercero y cuarto (estos dos últimos artículos en las porciones que aluden a “coalición” o “coaliciones”); 213, primer párrafo; 214, en su parte final; 228, fracciones II, V y IX; 276, último párrafo; 277, párrafo cuarto; 280, penúltimo párrafo³; 297; 309 (en las porciones que aluden a “coalición” o “coaliciones”); 337, fracción I, inciso a) (en las porciones normativas que indican “coalición”); 381, fracción I, y último párrafo; y 416, párrafo segundo, fracción V, así como el artículo cuarto transitorio, fracciones II, III y IV, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, y
 - c) Artículos 27, primer párrafo, y 36, fracción III, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo.
13. Se señalaron como normas violadas los artículos 1º; 6º; 7º; 9º; 14, primero y segundo párrafo; 16, primer párrafo, 17; 35, fracciones II y III; 40; 41, primer párrafo, bases I y V, apartados B y C; 115, bases I y VIII, primera parte; 116, fracciones I y IV, incisos b), c), i) y l); 122; 124, y 133 de la Constitución General, así como el artículo segundo transitorio, fracciones I, inciso f), y II, incisos d), f) y h), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con los numerales 1, 2, 8, 13, 16, 23, 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

IV. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
15. En el caso, como se adelantó, el partido político accionante combate diversos preceptos de la Constitución Local, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Estatal de Medios de Impugnación, expedidos mediante los Decretos 100, 097 y 096, publicados todos el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete en el tomo II del número 99 extraordinario del Periódico Oficial del Estado.

² En relación con este artículo 52 Bis, se estima que se impugna la totalidad del párrafo segundo, pues varias veces en el concepto de invalidez se solicita de manera genérica la inconstitucionalidad de todo ese párrafo por violar, entre otras cuestiones, el principio de paridad de género. Cabe destacar que cuando en la demanda se transcribe dicho párrafo, únicamente se destaca en negritas la porción normativa que dice “de forma preferente”; sin embargo, la forma de impugnación del partido político tiene que ver con el mecanismo de designación para cubrir la vacante absoluta de la fórmula de diputados por una supuesta violación a la paridad. En ese tenor, se concluye que debe tenerse por cuestionado la totalidad de ese párrafo y no sólo una porción normativa.

³ En relación con este artículo, en la demanda se dice que se impugna contenido del último párrafo del artículo 280 de la ley electoral, cuando en realidad en la demanda el partido cometió una equivocación y dicho párrafo no es el último, sino el penúltimo. Por lo tanto, advirtiendo la causa de pedir, se estima que los conceptos de invalidez van dirigidos a refutar la invalidez del penúltimo párrafo del citado artículo 280.

⁴ “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”.

16. En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad en relación con los tres ordenamientos normativos transcurrió del viernes veintidós de septiembre al sábado veintiuno de octubre de dos mil diecisiete. Consecuentemente, dado que la demanda del partido político MORENA se interpuso en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores precisamente el veintiuno de octubre de este año, resulta inconcusos que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.
17. Cabe destacar que por lo que hace a la temporalidad de impugnación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, se trata de la expedición de la totalidad de una nueva legislación que abroga a la anterior, por lo que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que tal situación actualiza un nuevo acto legislativo⁵. De igual manera, respecto a la impugnación de diversos preceptos de la Constitución Local y de la Ley Estatal de Medios de Impugnación, todas las reformas reclamadas constituyen actos legislativos diversos al estar en presencia de cambios materiales en su contenido⁶.

V. LEGITIMACIÓN

18. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por un órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.
19. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁷ dispone, sustancialmente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.
20. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia⁸ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.
21. Dicho de otra manera, de una interpretación de las referidas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos legitimados. En relación con los partidos políticos, podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, para lo cual debe observarse que:

⁵ En el tercer artículo transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dice que: "TERCERO. Se abroga la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo de fecha 4 de marzo de 2004, mediante decreto número 105, de la X Legislatura del Estado de Quintana Roo". Este criterio se ha tomado en varios asuntos, siendo uno de los más recientes la acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas, fallada el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete".

⁶ En términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, todas las normas impugnadas por los citados partidos políticos son aptas y oportunas para analizarse en el presente medio de impugnación: formaron parte del procedimiento legislativo correspondiente, se publicaron en el Boletín Oficial y sufrieron una **modificación material de su contenido**.

Por lo que hace a los preceptos reclamados de la Constitución Local, el artículo 52 Bis es una adición al texto constitucional y la fracción I del artículo 80 se modificó, de hecho, para cambiar el contenido de esa fracción que había sido declarada inválida por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 74/2008 (en donde se resolvió hacer la reviviscencia correspondiente), incorporando tanto la hipótesis de ser hijo de padre o madre quintanarroense como lo relativo a los años de residencia de los no nativos. Se trata pues de un cambio material.

Por su parte, respecto a las disposiciones cuestionadas de la Ley Estatal de Medios de Impugnación, se estima que con la modificación a la fracción III del artículo 36 se incorporaron nuevas reglas para el desechamiento, admisión y substanciación de los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral. Asimismo, respecto al artículo 27, primer párrafo, aunque sólo se modificó la expresión "la Secretaría General del Instituto", por la locución "la Secretaría Ejecutiva del Instituto", se estima también que dicha reforma actualiza un nuevo acto legislativo, ya que tal norma debe de leerse en conjunto con el modificado artículo 36 de la ley. En ese sentido, al haberse cambiado el sistema normativo del cual forma parte, el contenido de ese párrafo del artículo 27 adquiere una nueva connotación normativa.

⁷ **Artículo 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 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:

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional 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; [...]."

⁸ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...]

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 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".

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
 - b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
 - c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
 - d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.
22. Ahora bien, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que se acredita el aludido supuesto procesal en el caso que nos ocupa.
23. La demanda fue signada por Andrés Manuel López Obrador, quien se ostentó como Presidente de MORENA, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho instituto⁹; adicionalmente, esta persona es reconocida por el propio organismo electoral como el Presidente del partido desde el veintiuno de noviembre de dos mil quince y en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos internos¹⁰, es quien cuenta con representación legal del mismo en el país.
24. Además, es criterio de esta Suprema Corte¹¹ que todas las disposiciones impugnadas en la demanda se tratan de normas electorales susceptibles de ser objetadas por un partido político nacional en términos del artículo 115, fracción II, inciso f), de la Constitución General, pues son disposiciones que inciden directa o indirectamente en los procesos electorales pues en éstas se establecen requisitos de elegibilidad para ser gobernador, reglas de designación por ausencia absoluta de la fórmula de diputados previamente elegidos por mayoría relativa, procedimientos de tramitación y substanciación de medios de impugnación en la materia, requisitos para la constitución de agrupaciones políticas, regulación de los representantes de las coaliciones y de la forma de cómputo de las boletas en relación con las coaliciones, tramitación de los debates durante el proceso electoral, reglas sobre la

⁹ Hojas 322 y ss. del cuaderno principal en que se actúa.

¹⁰ "Artículo 38º. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, e que se procederá de acuerdo con el artículo 40º del presente Estatuto. [...] Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintidós personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; [...]."

¹¹ Tiene aplicación por analogía la tesis P./J. 25/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, Abril de 1999, página 255, de rubro y texto: "**ACCIÓN 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, distribución 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" y la tesis P./J. 125/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, de rubro y texto: "**MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL.** Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la "materia electoral" excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen "leyes electorales" -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país -en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral "directa" y la "indirecta", siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales".

designación de vacantes temporales de magistrados electorales y de la presidencia del tribunal electoral, actos de campaña de candidatos por representación proporcional, negativa de registros, reglas para valorar las solicitudes múltiples para un mismo cargo por parte de los partidos, requisitos para la asignación de regidores por representación proporcional, delimitación de fechas para el proceso electoral y requisitos a cumplir en una queja o denuncia de un procedimiento sancionador.

25. En suma, son normas de naturaleza electoral, ya que a través de ellas se regulan una variedad de actos que se llevan a cabo durante un proceso electoral y reglamentan la forma de prevención o desechamiento de los medios de impugnación en materia electoral que surgirán al interior de un proceso electoral; asimismo, inciden en los procesos electorales, pues establecen reglas en torno a la designación de los magistrados que integran el órgano jurisdiccional que revisa los distintos actos y resoluciones del proceso electoral y delimitan cómo deberá designarse a la persona que cubrirá la vacante absoluta de una fórmula de diputado elegida por el principio de mayoría relativa. Esta última disposición no puede valorarse como una mera regla de índole orgánica, pues se relaciona de manera directa con el lineamiento constitucional de que el Congreso Local se integre por las personas elegidas democráticamente¹². Se trata de una norma que al final de cuentas regula las conductas de los partidos políticos, pues aunque no se lleva a cabo propiamente durante un proceso electoral, permite que la vacante sea cubierta por una lista para la representación proporcional que fue planteada por un partido en el proceso electoral previo.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. No se expusieron causas de improcedencia por los poderes demandados y no se advierte de oficio ninguna razón para no pasar al análisis de las normas reclamadas, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el partido político.

VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA Y TEMÁTICAS DE ESTUDIO

27. Se examinan los conceptos de invalidez en orden distinto a como fueron presentados en la demanda¹³. Consecuentemente, el estudio de fondo se hará en quince apartados, cada uno referido a un tema, tal como se refleja en el siguiente cuadro.

APART.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS
VIII	Procedimiento para cubrir las vacantes absolutas de las fórmulas de diputados elegidos por mayoría relativa.	Artículo 52 Bis, párrafo segundo, de la Constitución Local.
IX	Requisito de residencia efectiva para ocupar el cargo de Gobernador.	Artículo 80, fracción I, de la Constitución Local.
X	Requisito para constituir agrupaciones políticas.	Artículos 34, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XI	Representación de las coaliciones ante el Consejo General y los consejos municipales y distritales.	Artículos 135, fracciones III y IV, 150, fracción XXII, 174, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 309 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las porciones normativas que dicen "coalición" o "coaliciones".

¹² En similar sentido, en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, fallada el cinco de octubre de dos mil quince, este Tribunal Pleno consideró como electoral una norma que regulaba la facultad del Ejecutivo de convocar a elecciones extraordinarias ante un caso de desaparición del Poder Legislativo. Se advierte la misma racionalidad, pues en la presente acción se trata de la reglamentación de la manera de sustituir a una fórmula de diputados con vacancia absoluta. En ese tenor, no es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, fallada el diez de septiembre de dos mil quince, en donde se sobreseyó el asunto por lo que hace a los párrafos séptimo y noveno del artículo 130 de la Constitución del Estado de Tamaulipas, en los cuales se preveían las reglas relacionadas con la suspensión de ayuntamientos, declaración de desaparición o revocación de mandato de sus integrantes. Ello, porque tales normas son reglas precisas en torno a la integración de los ayuntamientos que no guardan relación con candidaturas, listas de los partidos políticos para ocupar ciertos cargos públicos, con el principio de representación proporcional o con acontecimientos que toman como presupuesto ciertos actos del proceso electoral previo, como si ocurre en el caso concreto.

¹³ En la demanda no se plantearon argumentos en contra del procedimiento legislativo. Asimismo, cabe destacar que el Instituto Electoral Local informó a esta Suprema Corte que el proceso electoral inicia el próximo veinte de diciembre de dos mil diecisiete, en términos de lo previsto en el artículo cuarto transitorio, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo (que no fue impugnada). En ese sentido, se advierte entonces que las normas reclamadas no se emitieron en el plazo de la veda electoral que prevé el artículo 105 de la Constitución General, pues contando desde el día de la publicación de los decretos cuestionados (veintinueve de septiembre) hasta el día del inicio del proceso electoral (veinte de diciembre), median exactamente noventa días. Cabe destacar que la citada fracción I del artículo cuarto transitorio indica que la temporalidad de inicio del proceso electoral es del quince al veinte de diciembre, "mediante la declaratoria que emita el Instituto Electoral Local" (es decir, normativamente, se condicionó a la decisión del órgano electoral administrativo); por lo tanto, al momento de resolución de la presente acción, se tiene constancia que el proceso iniciará hasta el último día de ese plazo, por lo que, se insiste, contando desde ese último día existen justamente noventa días. El objetivo del artículo 105 constitucional es que medie dicho rango de tiempo para que la Suprema Corte se encuentre en condiciones de poder resolver los medios de impugnación que se presenten y tal objetivo se encuentra satisfecho en el caso concreto en atención a la delimitación de inicio del proceso electoral que realizó la autoridad competente.

APART.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS
XII	Regulación sobre los debates	Artículos 137, fracción XXX, y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XIII	Procedimiento de designación de vacantes temporales de magistrados y de presidente del Tribunal Electoral Local.	Artículos 213, primer párrafo, 214, en su parte final, y 228, fracciones II, V y IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales
XIV	Regulación de los actos y gastos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional.	Artículo 276, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XV	Negativa de registro de la totalidad de candidaturas del partido por incumplimiento de la paridad de género.	Artículo 277, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XVI	Regulación sobre las solicitudes de los partidos para un mismo cargo con más de un candidato.	Artículo 280, penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XVII	Coaliciones y cómputo de votos en una boleta electoral	Artículo 337, fracción I, inciso a), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción normativa que dice "coaliciones".
XVIII	Regla para la asignación de regidores por representación proporcional en los ayuntamientos.	Artículo 381, fracción I, y último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XIX	Regla sobre las pruebas en una queja o denuncia de un procedimiento sancionador.	Artículo 416, párrafo segundo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XX	Regulación de fechas del proceso electoral local	Artículo cuarto transitorio, fracciones II, III y IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
XXI	Plazo y regla para formular prevenciones en la tramitación de medios de impugnación locales.	Artículo 27, primer párrafo, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
XXII	Regla sobre el desechamiento de los medios de impugnación locales.	Artículo 36, fracción III, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VIII. PROCEDIMIENTO PARA CUBRIR LAS VACANTES ABSOLUTAS DE LAS FÓRMULAS DE DIPUTADOS ELEGIDOS POR MAYORÍA RELATIVA

28. En su penúltimo concepto de invalidez, MORENA señala que el artículo 52 Bis, párrafo segundo, de la Constitución Local transgrede lo previsto en los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 35, fracción II, 41, base I, párrafo segundo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General¹⁴, en relación con lo establecido en el artículo segundo transitorio, fracción II,

¹⁴ CONSTITUCIÓN GENERAL

"Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

"Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

inciso h), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce¹⁵ y en los numerales 1.1, 2, 23.1, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶. El texto de la disposición reclamada es el siguiente (se transcribe la totalidad del artículo y se destaca en negritas el párrafo impugnado):

ARTICULO 52 BIS.- Cuando se produzcan vacantes en la Legislatura por cualquiera de las causas previstas por esta Constitución, si se tratare de Diputados propietarios electos por el principio de mayoría relativa, se convocará al suplente respectivo.

Cuando se actualice la vacante absoluta de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, ésta será cubierta por el integrante de la lista registrada por el mismo partido político bajo el principio de representación proporcional, que siga en el orden de prelación, el cual de forma preferente será del mismo género.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

"**Art. 16.-** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]"

"**Art. 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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, 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 normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. [...]"

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

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

"**Art. 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas".

¹⁵ ARTÍCULOS TRANSITORIOS. CONSTITUCIÓN GENERAL.

"**SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: [...]"

II. La ley general que regule los procedimientos electorales: [...]"

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e [...]"

¹⁶ CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

"**ARTICULO 1.-** Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que este sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano".

"**ARTICULO 2.-** Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

"**ARTICULO 23.-** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

"**ARTICULO 24.-** Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

En el caso de las ausencias temporales o definitivas del Diputado propietario por el principio de representación proporcional, se cubrirán con el suplente respectivo de la fórmula. De actualizarse la vacante de la fórmula completa se llamará a aquel integrante del mismo partido político que hubiere quedado en lugar preferente en la lista definitiva respectiva, después de haberse asignado diputados por dicho principio.

29. Este párrafo reclamado ordena que cuando exista una vacante absoluta de la fórmula de diputación elegida por el principio de mayoría relativa, la manera de designar a la nueva persona que va a integrar al órgano legislativo es acudir a la lista de personas propuestas por el respectivo partido para la elección de curules por el principio de representación proporcional. El partido político accionante alega que tal mecanismo de designación, al final de cuentas, vulnerará el principio de paridad de género y los principios constitucionales rectores de la materia electoral. Ello, pues si bien ordena que la vacante sea cubierta por la persona que sigue en el orden de prelación de esa lista registrada por el respectivo partido, la designación recaerá "de forma preferente" en el mismo género. No hay pues una obligación irrestricta para proteger la efectividad de ese principio.
30. Este Tribunal Pleno considera la norma reclamada como **inconstitucional** por las razones que se expondrán en los párrafos que siguen.
31. Como se advierte de su transcripción, el precepto reclamado forma parte de las normas que reglamentan la integración del Congreso del Estado de Quintana Roo. En primer lugar, se tiene que los artículos 52 y 54 de la Constitución Local¹⁷ señalan que la legislatura estatal estará integrada por quince diputados electos por el principio de mayoría relativa y diez por el de representación proporcional. La postulación para ambos principios se hace a través de fórmulas (titular y suplente).
32. Por lo que hace al segundo principio de elección, se indica que para la repartición de curules por representación proporcional, los partidos políticos deberán registrar una lista de diez candidatos (integrada de manera alternada entre géneros, estableciéndose las posiciones 1, 3, 5, 7 y 9 a un mismo género y al otro género las posiciones 2, 4, 6, 8 y 10), siendo que cinco de esos candidatos serán postulados de manera directa y cinco serán aquellos candidatos a diputados que, no habiendo obtenido el triunfo por el principio de elección de mayoría relativa, hubieren obtenido los mayores porcentajes de votación válida distrital. Los partidos tienen la obligación de definir previamente cuáles posiciones de esa lista le corresponden a los candidatos designados directamente y cuáles a los candidatos por mayoría relativo que obtuvieron los mejores resultados en la elección.

¹⁷ "Artículo 52.- La Legislatura del Estado de Quintana Roo, se integra con quince diputados electos en igual número de distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con diez diputados electos según el principio de representación proporcional, cuya determinación y asignación no podrá realizarse en exceso y/o defecto de los límites de sobre y/o sub-representación, previstos en el artículo 54, fracción III de esta Constitución. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Los diputados serán electos cada tres años por sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos quintanarroenses en ejercicio de sus derechos. La Legislatura se instalará el 3 de septiembre del año que corresponda.

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

El Instituto Electoral de Quintana Roo, de acuerdo con lo que disponga la Ley de la materia, declarará la validez de las elecciones de diputados en cada uno de los distritos electorales y otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos.

El organismo público previsto en el artículo 49 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados en cada uno de los distritos electorales y otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos. Asimismo, hará la declaración de validez y asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo. Los fallos del Tribunal serán definitivos e inatacables en el ámbito local. La Ley de la materia establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación".

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

I.- Para obtener el registro de sus listas de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, el Partido Político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en cuando menos ocho de los distritos electorales, y La lista a (sic) de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional de cada partido político, deberá estar integrada de la siguiente manera:

a) Cinco candidatos postulados y registrados de manera directa y cinco candidatos que hayan participado bajo el principio de mayoría relativa y que no habiendo obtenido el triunfo por este principio, hayan obtenido los mayores porcentajes de votación válida distrital.

b) La lista en su totalidad deberá estar integrada de manera alternada entre géneros, estableciéndose las posiciones 1, 3, 5, 7 y 9 a un mismo género y al otro género las posiciones 2, 4, 6, 8 y 10, de la lista registrada ante el Instituto Electoral.

c) El partido político definirá con base en el inciso b), qué posiciones registrará de manera directa y qué posiciones se integrarán con los candidatos que no habiendo ganado, hayan obtenido los mejores resultados de la contienda electoral.

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

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

La Ley de la materia reglamentará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en la asignación de Diputados electos según el principio de representación proporcional. En todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, y en respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía, las mismas no pueden ser modificadas por ninguna autoridad durante el procedimiento de asignación, derivado de que dicho orden de prelación se construye bajo parámetros partidistas previos y objetivos, que resulta fundamental para el ejercicio de la función parlamentaria".

33. Estos lineamientos fueron incorporados a la Ley Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales, delimitándose la metodología de designación de cada una de las diputaciones; en particular, en los artículos 274 y 275¹⁸ se reitera la forma en que se integran las listas para diputados por representación proporcional y la salvaguarda del principio de paridad de género en su postulación.
34. Tomando la integración de la legislatura como un presupuesto y la manera en que accedieron al cargo los diputados, el artículo 52 bis impone las reglas para sustituir las vacantes de las diputaciones una vez que la legislatura ya se encuentra en funciones, dependiendo precisamente del principio de elección por el que accedieron al cargo. Es decir, la norma toma como un postulado que los diputados ya fueron designados conforme a los resultados de la elección y regula sus vacantes absolutas posteriores a esa designación y al acceso al cargo (es por eso que dice “cuando se produzcan vacantes en la Legislatura”, entendiendo a la misma como ya integrada). Los primeros dos párrafos del artículo 52 Bis regulan los supuestos de vacantes de las fórmulas de diputados que fueron elegidas por el principio de mayoría relativa (vacantes temporales y absolutas), mientras que el tercer párrafo regula a su vez la forma de sustitución de ausencias temporales o definitivas de los diputados, pero de los elegidos mediante el principio de representación proporcional.
35. Ahora bien, el segundo párrafo de este artículo 52 bis, que es el reclamado en la presente instancia, lo que busca es delimitar una regla de sustitución, sin convocar a una elección extraordinaria, de la vacante absoluta de la fórmula de diputados que fue elegida por el principio de mayoría relativa optando por una fórmula de candidatos de la lista del respectivo partido político para representación proporcional. Cuando falte la totalidad de la fórmula de la respectiva diputación, dice la norma, se acudiría entonces en orden de prelación a la lista del partido, tendiendo que los sustitutos sean de “forma preferente” del mismo género de la fórmula que se va a sustituir.
36. En relación con lo anterior, lo primero que debe aclararse es que, a diferencia de lo expuesto por el partido político accionante, en esta hipótesis regulativa, el Poder Reformador Local no se encuentra delimitado a seguir reglas precisas en torno a la paridad de género. Como ha sido destacado en otros precedentes, siendo el último la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete (en el que se analizó un precepto de la Constitución de la Ciudad de México que mandataba una paridad en la integración del Congreso Local¹⁹), la obligación de respetar, proteger y salvaguardar el principio de paridad de género tiene operatividad para el momento de **postulación** de las candidaturas, por lo que el constituyente local tiene la libertad configurativa para regular o no aspectos de paridad de género en la integración del órgano legislativo.
37. En ese tenor, la norma aquí reclamada no tiene como supuesto regulado las reglas de postulación de candidaturas a diputados, sino de sustitución de los miembros de una legislatura. Consecuentemente, no tienen aplicación al caso las normas constitucionales citadas por el partido político en lo que hace al principio de paridad de género.

¹⁸ “**Artículo 274.** Corresponde a los partidos políticos y coaliciones, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular, así como a los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes y que hayan obtenido ese derecho en los términos de esta Ley”.

“**Artículo 275.** Las candidaturas a diputados y a miembros de los Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Estatal, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, conforme a la Constitución Federal, la Constitución del Estado y esta Ley.

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, así como un ambiente libre de cualquier tipo de violencia política por razones de género. Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros, procurando, siempre que el número de postulaciones lo permita, que ninguno de éstos obtenga una cantidad mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales, así como en las candidaturas a miembros que conformen las planillas de Ayuntamientos. En la integración de las planillas de los Ayuntamientos se deberá postular una fórmula de candidatos jóvenes. En la postulación de candidatos a diputados locales y a integrantes de miembros de los ayuntamientos, se deberá respetar el principio de paridad de género, tanto en su dimensión vertical como en su dimensión horizontal, cuyos supuestos serán regulados en la ley. En ambos casos, no se admitirá la postulación de candidaturas, tanto a diputados locales como a miembros de los ayuntamientos, en detrimento de la sub-representación y/o sobre-representación de cualquiera de los géneros, en la medida que esto sea posible.

La lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional de cada partido político, deberá estar integrada de la siguiente manera:

- a) Cinco candidatos postulados y registrados de manera directa y cinco candidatos que hayan participado bajo el principio de mayoría relativa y que no habiendo obtenido el triunfo por este principio, hayan obtenido los mayores porcentajes de votación válida distrital.
- b) La lista en su totalidad deberá estar integrada de manera alternada entre géneros, estableciéndose las posiciones 1, 3, 5, 7 y 9 a un mismo género y al otro género las posiciones 2, 4, 6, 8 y 10, de la lista registrada ante el Instituto Electoral.
- c) El partido político definirá con base en el inciso b), qué posiciones registrará de manera directa y qué posiciones se integrarán con los candidatos que no habiendo ganado, hayan obtenido los mejores resultados de la contienda electoral”.

¹⁹ Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se reconoció la validez del artículo 29, apartado A, numeral 2, en las porciones normativas “33”, de la Constitución Política de la Ciudad de México, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado “Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México”, en su parte primera. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular.

38. Se insiste, el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal²⁰ únicamente señala que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad entre los géneros **en la postulación y registro** de las candidaturas a legisladores federales y locales. A su vez, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en su fracción II inciso h) indica que el Congreso de la Unión, en la Ley General que regule los procedimientos electorales, deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales²¹. Lo que se ve complementado por lo previsto en los artículos 7, 25 y 232, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²² y en diversos tratados internacionales, en los que se reitera que el principio de paridad de género en el régimen electoral tiene observancia general y aplica para las elecciones en el ámbito federal y local (diputados federales, locales e integrantes de ayuntamientos),
39. **No obstante lo anterior**, este Tribunal Pleno estima que toda vez que el partido político citó en su demanda el precepto constitucional que establece los principios que rigen la materia electoral y en los conceptos se aludió a una violación de los mismos, se llega a la convicción de que lo regulado en el precepto reclamado sí resulta inconstitucional, pero por otras razones, pues contradice frontalmente el principio de legalidad y certeza electoral y, consiguientemente, el principio de elección por mayoría relativa.
40. Es un mandato constitucional establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General que las legislaturas de los Estados se compondrán por diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes locales. Se sigue pues la misma lógica del sistema electoral de carácter mixto que rige a nivel federal, con ciertas otras condicionantes, a las cuales no abundaremos por no ser necesarias para la resolución de este asunto.
41. Así, por lo que hace a los principios de elección, se tiene que conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un territorio; la característica principal de este sistema es fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado, y este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.
42. Por su parte, la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor; es muy difícil encontrarlo de manera pura, pues la mayor parte de los sistemas que lo utilizan, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría; por lo que la introducción de este principio 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.
43. Como se dijo, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones, por lo que pueden ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

²⁰ "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. [...]"

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa".

²¹ "SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: [...]"

II. La ley general que regule los procedimientos electorales: [...]"

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e [...]"

²² "Artículo 7.

Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular".

"Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos: [...]"

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; [...]"

"Artículo 232. [...]"

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros".

44. Dicho todo lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la norma reclamada **actualiza una violación** precisamente a los principios de legalidad y certeza en materia electoral y, consecuentemente, al principio de mayoría, toda vez que a pesar de que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para regular la integración de sus congresos locales y la forma en que interactúan sus principios de elección, así como los mecanismos para sustituir vacantes de las diputaciones, no es viable desde el punto de vista constitucional entremezclarlos para efectos de la sustitución de las respectivas vacantes de la legislatura. Tal regulación provoca una desatención a las propias reglas que rigen el mecanismo de elección de los diputados y a la voluntad popular que eligió una fórmula de personas en específico para integrar el órgano legislativo.
45. A mayor abundamiento, aun cuando no hay lineamiento constitucional para la forma de sustituir vacantes de las diputaciones de una entidad federativa y, por ello, existe libertad configurativa tanto como para elegir a los miembros de las legislaturas a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional (al derivar de un sistema mixto, cuya implementación sí es un deber constitucional) como para sustituir sus vacantes, tal libertad no es absoluta, sino que debe acotarse a respetar otros principios constitucionales. Así, esta Suprema Corte estima que no es posible que ante la ausencia definitiva de una fórmula de diputados que fue elegida por el principio de mayoría relativa, se acuda a las listas de candidatos del partido político que fue presentada durante el proceso electoral previo, pues dicha lista tuvo como objeto el otorgamiento de curules por representatividad política en la totalidad del territorio estatal (la lista justo representa a una sola circunscripción en la totalidad del territorio de la entidad) de cierto partido político y no el apoyo a unos ciudadanos en específico para un territorio en particular.
46. Como se adelantó, las quince diputaciones que se eligen por votación distrital obedece al apoyo de la ciudadanía a una fórmula concreta (titular y suplente) en un espacio territorial; en cambio, cuando se asignan diputaciones por representación proporcional a partir de una lista previamente delimitada por el partido político en una sola circunscripción plurinominal, se otorga espacio en el órgano legislativo a posiciones políticas representadas por los diferentes partidos políticos con miras, al final de cuentas, de proteger el derecho de participación políticas de las variadas minorías electorales.
47. Así, independientemente de que la norma reclamada refiera que la sustitución de la vacante se hará por orden de prelación y dando preferencia a la sustitución por el mismo género, este Tribunal Pleno estima que no es posible sustituir una diputación de mayoría relativa por las personas que integraban una lista única en el proceso electoral anterior de un partido político que se conformó a partir de reglas que buscaban satisfacer otros principios constitucionales de elección. Ello implicaría traicionar la voluntad del electorado del respectivo distrito que votó por una fórmula en específico. Es verdad que la lista de los partidos cuenta a su vez con legitimidad democrática, pues en Quintana Roo, el voto por un candidato a diputado de un partido político tiene un doble efecto: respaldar a la respectiva fórmula de candidatos y otorgar apoyo al partido para la participación proporcional; sin embargo, tal cuestión de ninguna manera implica que se puede desdeñar la voluntad popular del electorado votante en un distrito.
48. Como está configurado el sistema electoral en Quintana Roo, la lista de candidatos a diputados representa a un partido en la totalidad del territorio estatal, por lo que no representa únicamente al distrito electoral del que proviene la diputación por mayoría relativa y, por ende, no se puede desprender una cierta voluntad política de un grupo del electorado para que una persona en concreto forme parte de la legislatura por un territorio en específico, como si ocurre en las votaciones distritales.
49. Dicho de otra manera, es cierto que las entidades federativas tienen libertad configurativa para regular las formas y mecanismos de sustitución de las vacantes de su legislatura; sin embargo, tal libertad no es absoluta, pues no puede ir en contra de su propia normatividad local y de los principios constitucionales que rigen la elección de los diputados (mayoría relativa y representación proporcional). Así, el deber constitucional previsto en el artículo 116 es claro y consiste en que los Congresos Locales deben integrarse mediante un sistema de elección mixto. En cumplimiento de ese deber, el Poder Constituyente Estatal implementó en el artículo 52 de la Constitución Local que serían quince diputados por mayoría relativa y diez por representación proporcional, lo que lleva a que en el proceso electoral se hagan votaciones en quince distritos para conocer la voluntad de ese electorado para elegir fórmulas en concreto.
50. Así las cosas, si se permitiera el método de sustitución implementado en el artículo 52 bis, se abandonaría este modelo de integración de la legislatura (aumentando un espacio más a los elegidos por representación proporcional), con la consecuente desatención a la voluntad de cierto grupo del electorado para elegir una fórmula en concreto. La modulación de la conformación del congreso en relación con los principios de mayoría relativa y representación proporcional debe ser previa al proceso electoral, mas no posterior, al estar imbricado ya un resultado electoral en específico.

51. A mayor abundamiento, cabe aclarar que en el citado precedente, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno fue enfático en señalar que las legislaturas de los Estados tienen libertad configurativa para integrar sus legislaturas y modular los principios de elección de las diferentes diputaciones y que tanto los diputados por mayoría relativa como los de representación proporcional electoras son electos de manera directa y gozan de la misma representatividad popular y tienen los mismos derechos y prerrogativas; empero, se insiste, este caso difiere del anterior precedente. No es una norma que regule el mecanismo de elección de los miembros de un Congreso Local previas a la elección, sino la forma de sustituir una vacante definitiva que tiene como presupuesto el resultado de una elección que se llevó a cabo bajo determinados parámetros de participación de la ciudadanía. La fórmula que se va a sustituir proviene entonces de la decisión de una porción específica del electorado (distrito) para elegir a ese titular y suplente para representarlos en el órgano legislativo²³.
52. Por lo tanto, dado que el párrafo reclamado involucra un trastorno al régimen electoral que postula la integración del Congreso Local, lo cual involucra que indebidamente se utilice la lista proporcionada por un partido político para la elección de diputados por representación proporcional de manera posterior al proceso electoral, incidiendo en la certeza y legalidad electoral, debe declararse la **invalidez** del párrafo segundo del artículo 52 bis de la Constitución del Estado de Quintana Roo. La verificación de inconstitucionalidades en vía de consecuencia por lo hasta aquí resuelto se hará en el apartado correspondiente.

IX. REQUISITO DE RESIDENCIA EFECTIVA PARA OCUPAR EL CARGO DE GOBERNADOR

53. En su décimo cuarto concepto de invalidez, el partido político MORENA aduce que el artículo 80, fracción I, de la Constitución Local, que establece que para ser gobernador cuando no se es nativo del Estado o hijo de padre o madre nacido en la entidad se requiere una residencia efectiva no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección, transgrede los artículos 1º, 14, párrafos segundo y cuarto, 16, primer párrafo, 35, fracción II, 40, 41, primer párrafo, y 116, párrafo segundo, fracciones I, en su último párrafo, y IV, incisos b) y I), 124 y 133 de la Constitución General²⁴, en relación con los artículos 2, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁵.

²³ Aunque no forma parte del parámetro de regularidad y sólo es aplicable para el ordenamiento jurídico federal, a fin de evitar esta distorsión en el sistema electoral, en términos del artículo 63 de la Constitución Federal, cuando hay una vacante definitiva de diputados federales, se convoca a una elección extraordinaria.

"Art. 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente".

²⁴ **CONSTITUCIÓN GENERAL** (normas aplicables que faltan por transcribir en la presente ejecutoria):

"Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]."

"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:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

[...]

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

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

54. El texto impugnado es el que sigue (se transcribe la totalidad del precepto y se destaca en negritas la fracción cuestionada):

Artículo 80.- Para ser Gobernador del Estado se requiere:

(REFORMADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad o con residencia efectiva no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección;

(REFORMADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

II.- Tener treinta 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, Diputado o Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Fiscal Federal Especializado en Combate a la Corrupción, en funciones, a menos que se separe del cargo 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, Fiscal General del Estado, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción del Estado, Titular de la Auditoría Superior del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, a menos que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

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

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, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: [...]

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen; El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

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;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como 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, y

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

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

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución. [...].”

²⁵ **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS** (normas aplicables que faltan por transcribir en la presente ejecutoria):

“**Artículo 29.** Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

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

(REFORMADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

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

(ADICIONADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

IX.- No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y

(ADICIONADA, P.O. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

X.- No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político administrativo, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

55. A decir del partido político, el requisito de residencia que prevé el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal (residencia efectiva no menor de cinco años) es tasado, por lo que no entra dentro del margen de configuración legislativa de los Estados ni para endurecerlo ni para flexibilizarlo. De lo contrario, se podría generar una norma que previera un requisito de residencia que afectara de manera desproporcionada el derecho a ser votado.
56. En relación con lo anterior, el proyecto declaraba parcialmente fundados los conceptos de invalidez, pues en atención a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 74/2008 y 29/2017 y sus acumuladas²⁶, se estimaba que si bien el partido político no acertó en su tramo argumentativo consistente en que el requisito de residencia no puede ser modulado por las entidades federativas; empero, la norma impugnada sí actualiza una violación a la Constitución General, toda vez que el Poder Constituyente Local no justificó la imposición de diez años de residencia y confundió y generó una distinción entre personas no nativas del Estado de Quintana Roo para efectos de la residencia sin sustento en el texto constitucional, lo cual se afirmó incidía gravemente en el derecho a ser votado y en los principios de certeza y legalidad electorales.
57. Sin embargo, sometida a votación la propuesta, se expresó una mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Medina Mora I. y Presidente en funciones Cossío Díaz votaron en contra.
58. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución General y 72 de la Ley Reglamentaria de la materia.

X. REQUISITOS PARA CONSTITUIR AGRUPACIONES POLÍTICAS

59. En su tercer concepto de invalidez, MORENA alude que el artículo 34, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, al exigir que las agrupaciones políticas estatales deben de contar con un mínimo de 0.8 por ciento del padrón electoral para su reconocimiento, contradice lo dispuesto por los artículos 9º, 35, fracción III, 41, base I, y 133 de la Constitución General²⁷, en relación con el artículo 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁸ y 10,

²⁶ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek con las consideraciones del proyecto original, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Requisito de residencia mínima para acceder al cargo de gobernador (doce años)", consistente en declarar la invalidez del artículo 58, fracción III, en la porción normativa "con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular.

²⁷ **CONSTITUCIÓN GENERAL** (normas aplicables que faltan por transcribir en la presente ejecutoria):

"**Art. 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.

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".

²⁸ **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS** (normas aplicables que faltan por transcribir en la presente ejecutoria):

"**Artículo 16.** Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía".

numeral 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos. El texto del precepto impugnado es el que sigue (se transcribe la totalidad del artículo y se destaca en negritas la fracción cuestionada):

Artículo 34. Para obtener el registro como Agrupación Política Estatal, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Estatal los siguientes requisitos:

I. Contar con un mínimo de asociados en el Estado equivalente al cero punto ocho por ciento del padrón electoral con corte al mes de diciembre del año previo a la emisión de la convocatoria, así como contar con un órgano directivo de carácter estatal; además, tener órganos de representación en por lo menos seis de los municipios de la Entidad;

II. Contar con documentos básicos cuyos postulados ideológicos y programáticos sean diferentes a los partidos políticos y otras agrupaciones nacionales y estatales, y

III. Contar con una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

Las asociaciones interesadas presentarán durante el mes de enero del año anterior al de la elección, previa convocatoria del Instituto Estatal, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acrediten los requisitos anteriores y los que en su caso señale el Consejo General.

Para el caso de acreditar el número de asociados deberán presentar el padrón de los mismos, a fin de que la autoridad electoral correspondiente pueda disponer lo conducente para constatar tal situación. De igual forma, señalar los domicilios de su órgano estatal y los municipales.

El Consejo General dentro del plazo máximo de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda el registro, el Consejo General expedirá el certificado respectivo y se registrará el mismo en el Libro que para tal efecto se disponga. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

Cuando hubiese procedido el registro de las Agrupaciones Políticas Estatales, surtirán efectos a partir del día siguiente de la publicación referida, y en consecuencia, adquirirán todos los derechos y obligaciones que le otorga la presente ley, con excepción de los recursos económicos, los cuales se les ministrarán a partir del mes de enero del año siguiente, en los términos que para tal efecto se disponga.

60. A juicio del partido político, la norma reclamada es inválida porque incide en el principio de legalidad electoral y restringe excesivamente la libertad de asociación en materia política de los quintanarroenses, toda vez que son irrazonables los requisitos para formar una agrupación política. Aun partiendo de la diferencia entre los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se estima que es absurdo que exista una agrupación con más miembros que un partido y, sin embargo, tener que celebrar acuerdos de participación con alguno de éstos si se quiere ejercer la prerrogativa de participación en los procesos electorales.
61. Este Tribunal Pleno **no coincide** con este planteamiento. Las entidades federativas cuentan con una amplia facultad de configuración legislativa para establecer los requisitos a fin de reconocerle el registro a una agrupación política y el requisito específico de cumplir con un mínimo de asociados de 0.8 por ciento del padrón electoral no es irrazonable ni carente de proporcionalidad.
62. Es criterio reiterado que las entidades federativas tienen competencias para regular otro tipo de asociaciones políticas distintas a los partidos políticos. En las acciones de inconstitucionalidad 92/2015 y sus acumuladas y 76/2016 y sus acumuladas²⁹, falladas el veintiséis de noviembre de dos mil quince y el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, este Tribunal Pleno reconoció que las legislaturas de los Estados tienen libertad de configuración legislativa respecto de las agrupaciones políticas estatales, en la medida en que la Constitución Federal no prevé alguna disposición que los regule o una reserva de fuente respecto de tales organizaciones en favor del Congreso de la Unión, por lo que las leyes generales electorales solamente se ocupan –y deben ocuparse– de regular a las agrupaciones políticas de carácter nacional.
63. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que el derecho de asociación referido por el partido político se ha entendido como un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. Es pues una libertad, que aunque se interrelaciona con el derecho de reunión propiamente dicho, también previsto en el artículo 9 de la Constitución

²⁹ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 9, denominado “Omisión de regular convenios de participación entre partidos y agrupaciones políticas”, consistente en reconocer la validez del artículo 25 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

General, debe distinguirse conceptualmente de ésta última. El derecho a la reunión consiste en que todo individuo puede congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma, a diferencia del de asociación³⁰.

64. Dicho lo anterior, el Congreso Local haciendo uso de su libertad configurativa reconoció en el Estado la figura de agrupaciones políticas, como reflejo del ejercicio del derecho de asociación en el espacio político. En los artículos 31 a 33 de la Ley Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales³¹ se define a las agrupaciones políticas como asociaciones ciudadanas 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. Se les diferencia explícitamente de los partidos políticos y se les asigna ciertos derechos y obligaciones en específico. Entre éstos, las agrupaciones políticas no pueden participar autónomamente en los procesos electorales, pero pueden hacerlo a partir de acuerdos de participación con los partidos políticos que deberá ser registrado ante el Instituto Electoral Local.
65. Asimismo, las agrupaciones tienen derecho a recursos económicos públicos, a ostentarse como agrupación y a difundir su ideología, a realizar actividades necesarias para alcanzar sus objetivos, entre otras, teniendo como obligaciones cumplir con reglas de fiscalización, cumplir con los lineamientos y normas que rigen su vida interna, mantener en vigor los requisitos que les fueron exigidos para su constitución y registro, registrar los convenios con los partidos políticos, etcétera (artículos 34 a 37³²).

³⁰ Criterio sustentado por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 2186/2009, que se refleja en la tesis 1a. LIV/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 927, de rubro y texto: "**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.** El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos". Precedente: el citado amparo en revisión 2186/2009. Álvaro Jesús Altamirano Ramírez. 13 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

³¹ "**Artículo 31.** 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.

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

"**Artículo 32.** Las Agrupaciones Políticas Estatales sólo podrán participar en procesos electorales locales mediante acuerdos de participación con un Partido Político. No podrán hacerlo con coaliciones ni con candidatos independientes. 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.

En la propaganda y campaña electoral, se podrá mencionar a la Agrupación participante".

"**Artículo 33.** El Acuerdo de Participación a que se refiere el artículo anterior, deberá presentarse para su registro ante el órgano competente del Instituto Estatal, que en todo caso, será previo al registro de candidatos.

Las agrupaciones Políticas Estatales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en esta Ley así como en los reglamentos, lineamientos o acuerdos que emita el Instituto Estatal".

³² "**Artículo 34.** Para obtener el registro como Agrupación Política Estatal, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Estatal los siguientes requisitos:

[...]

Cuando hubiese procedido el registro de las Agrupaciones Políticas Estatales, surtirá efectos a partir del día siguiente de la publicación referida, y en consecuencia, adquirirán todos los derechos y obligaciones que le otorga la presente ley, con excepción de los recursos económicos, los cuales se les ministrarán a partir del mes de enero del año siguiente, en los términos que para tal efecto se disponga".

"**Artículo 35.** Las Agrupaciones Políticas Estatales perderán su registro por las siguientes causas:

- I. Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- II. Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
- III. Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento;
- IV. Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- V. No acreditar actividad alguna durante un año calendario, en los términos que establezca el reglamento;
- VI. No presentar informes en los términos señalados en la Ley, reglamentos, lineamientos o acuerdos emitidos por el Instituto Estatal, y
- VII. Las demás que se señalen en los ordenamientos electorales".

"**Artículo 36.** Las Agrupaciones Políticas Estatales tendrán los siguientes derechos:

- I. Personalidad jurídica propia;
- II. Ostentarse con su denominación propia y difundir su ideología;
- III. Realizar las actividades necesarias para alcanzar sus objetivos políticos y sociales;
- IV. Celebrar los acuerdos respectivos con los partidos políticos para participar en los procesos electorales, y
- V. Los demás que les confiera la Ley.

Las agrupaciones políticas con registro, a fin de acreditar los gastos realizados, deberán presentar a más tardar en el mes de diciembre de cada año los comprobantes de los mismos. Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar además, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciben por cualquier modalidad. El informe a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte al Instituto Estatal. Los derechos que les correspondan con motivo de su participación en los procesos electorales, se harán valer por conducto de los representantes del partido con los que hayan celebrado el acuerdo respectivo".

"**Artículo 37.** Las Agrupaciones Políticas Estatales tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir los acuerdos tomados por el Consejo General;
- II. Cumplir con los lineamientos y normas que rijan su vida interna;
- III. Mantener en vigor los requisitos que les fueron exigidos para su constitución y registro;
- IV. Registrar ante el Consejo General los acuerdos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior para que surtan sus efectos;
- V. Comunicar al Instituto Estatal, dentro del término de treinta días naturales siguientes a la fecha en que se realicen las modificaciones a su denominación, domicilio social, documentos básicos, normas internas y órganos directivos;
- VI. Comunicar al Instituto Estatal de las altas y bajas de sus asociados, dentro de los treinta días posteriores a que se realicen, y
- VII. Las demás que resulten aplicables en los términos de esta Ley".

66. Bajo esta tónica, se advierte que el partido político acepta la diferencias entre los partidos políticos y las agrupaciones políticas; sin embargo, señala que a pesar de dichas diferencias, resulta absurdo que a las agrupaciones políticas se les exija mayor número de miembros que a un partido político, cuando será a través de convenios con los partidos que puedan acceder al proceso electoral.
67. Como se adelantó, no se coincide con esta postura. Precisamente porque las agrupaciones políticas y los partidos políticos cumplen fines constitucionales y legales distintos, se estima que la medida legislativa implementada supera un análisis de regularidad constitucional.
68. Es cierto que la medida legislativa impugnada prevé ciertos requisitos para reconocer a las agrupaciones políticas, lo cual incide de manera directa en el goce del derecho de asociación política; empero, el objetivo de estos requisitos es establecer elementos mínimos para que a esta persona jurídica se les reconozcan ciertas prerrogativas a las que no tiene derecho cualquier otra asociación de personas. El fin constitucionalmente imperioso consiste en asegurar que la persona jurídica es permanente y relevante en términos poblacionales a fin de que los recursos que se van a destinar a este tipo de agrupaciones generen efectivamente una mayor conciencia en la vida democrática y en la cultura política.
69. Por su parte, el que en la fracción I impugnada del artículo 34 se exija el cumplimiento de un mínimo de asociados es una medida idónea, necesaria y proporcional al fin buscado. Las agrupaciones políticas reguladas en el Estado de Quintana Roo no pueden por sí mismas acudir al proceso electoral, por la diferencia justo de sus objetivos con los partidos políticos, por lo que exigir un número más alto de asociados que los que requieren los partidos políticos busca precisamente asegurar que estas agrupaciones tendrán la incidencia y fuerza necesaria para coadyuvar en la vida democrática y en la cultura política y opinión pública. No se debe pasar por alto que a estas agrupaciones políticas se les otorgan recursos públicos locales, por lo que al ser éstos limitados, se insiste, el Estado debe de asegurarse que no se otorgan a cualquier tipo de asociación o reunión política.
70. El número de asociados es un parámetro objetivo para advertir la relevancia de una agrupación de personas en una determinada comunidad política. Es cierto que no es el único parámetro, pero es una base mínima objetiva que opera de manera transversal a todas las personas que pretendan constituir una agrupación y que es fácilmente verificable por las autoridades electorales.
71. De igual manera, es cierto que, por lo menos cuantitativamente, podrán existir casos en donde una agrupación política tenga más integrantes que un partido político. Sin embargo, ello no es relevante para considerar irrazonable o desproporcional a la medida legislativa. Se reitera, los partidos políticos, nacionales o locales, cumplen finalidades diferenciadas a las agrupaciones políticas, y por ello se les regula de manera desigual y se les requiere una serie distinta de requisitos³³, incluyendo requisitos para conservar su registro posterior a cada proceso electoral independientemente del número de militantes.

³³ Véase, por ejemplo, los requisitos específicos y diferenciados que se solicitan para el registro de un partido político en la Ley General de Partidos Políticos:

Artículo 12.

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva;

II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y

III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

Artículo 13.

1. Para el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, se deberá acreditar:

a) La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Organismo Público Local competente, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, Municipio o demarcación, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva;

II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y

III. Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Organismo Público Local competente, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales, municipales o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso;

II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso anterior;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea local, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en la entidad federativa, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior".

72. La aceptación de requisitos diferenciados y el presupuesto de que no es posible comparar a los partidos y a las agrupaciones políticas es un criterio reiterado de esta Suprema Corte. Por ejemplo, por ser el último caso resuelto destaca la acción de inconstitucionalidad 54/2017 y sus acumuladas³⁴, fallada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, en la que se afirmó expresamente que: “[a]sí, mientras que los partidos políticos se identifican necesariamente con los procesos tendientes a la renovación de los titulares de órganos públicos sujetos a elección popular y son el medio constitucionalmente reservado para integrar la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder; tratándose de las agrupaciones políticas estatales su función se centra en coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática y en fomentar la cultura democrática del país y procurar una opinión pública mejor informada, ello conforme a lo sustentado en la tesis P./J. 62/99, cuyo rubro es el siguiente: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y AGRUPACIONES POLÍTICAS LOCALES. SU NATURALEZA Y FINES (CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL)”**”.
73. Por lo tanto, se dijo: “no puede concluirse válidamente que de manera analógica pueda considerarse que una agrupación política deba gozar de financiamiento público [en ese caso era de financiamiento, pero el criterio aplica bajo la misma lógica que para requisitos de registro], al igual que un partido político, en tanto que tienen finalidades distintas y, por ello, no asimilables; motivo por el cual no puede considerarse que en el caso se viole el principio de discriminación, en tanto que no pueden compararse dos supuestos distintos”.
74. Como consecuencia de lo anterior, al resultar **infundado** el concepto de invalidez, debe declararse constitucional la fracción I del artículo 34 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

XI. REPRESENTACIÓN DE LAS COALICIONES ANTE EL CONSEJO GENERAL Y CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES

75. En su cuarto concepto de invalidez, el partido político MORENA alega que los artículos 135, fracciones III y IV, 150, fracción XXII, 174, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 309 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las porciones que aluden a “coalición” o “coaliciones”, resultan contrarios a los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primero párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y c), punto 1º, y 133 de la Constitución General, en relación con los numerales 1, 2, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
76. Para el partido político, en primer lugar, existe una invasión de competencias y, en segundo lugar, algunas porciones normativas de esos preceptos, al autorizar representantes de las coaliciones en el Consejo General y en los consejos distritales y municipales del Instituto Electoral Local, ocasiona una doble representación de los partidos políticos contraria los principios de la materia electoral. A su juicio, en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos no se permite que las coaliciones, como entidad autónoma, tengan representación en los distintos consejos de los organismos públicos locales diferente a la que le corresponde a cada partido político, siento que el artículo 90.1 de esa Ley General dispone que en caso de coalición, independientemente de la elección de que se trata, cada partido conservará su representación ante las mesas directivas de casillas y los consejos del Instituto Nacional Electoral. Sin que lo anterior se vea afectado por lo dispuesto en el artículo 23.1, inciso j), de la propia ley general, que dispone que a los partidos políticos le corresponde nombrar representantes en los términos de la Constitución General, constituciones locales y demás legislación aplicable, ya que insiste que en términos del texto constitucional sólo se permite la representación por partido y no por coalición.
77. El texto de las citadas disposiciones cuestionadas es el siguiente (se transcribe la totalidad de los artículos y se destaca en negritas las porciones normativas que regulan a las coaliciones):

Artículo 135. Las sesiones del Consejo General serán públicas, deberán transmitirse en vivo mediante la aplicación de las tecnologías de la información, privilegiando con ello la transparencia, máxima publicidad y el derecho de acceso a la información, y se desarrollarán conforme a las reglas y procedimientos siguientes:

I. Serán convocadas por el Consejero Presidente, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, debiendo publicar la correspondiente convocatoria y el orden del día en los estrados del Instituto Estatal;

II. A la convocatoria deberá adjuntarse el orden del día y copias de los documentos indispensables, relativos a los asuntos a tratar;

III. Cuando no se reúna el quórum establecido en la fracción anterior, la sesión se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes con los Consejeros y representantes de los partidos políticos, **coalición** o candidato independiente que asistan, debiendo estar presente el Consejero Presidente, y

³⁴ Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos séptimo, relativo al tema 2, denominado “Eliminación del financiamiento público a las agrupaciones políticas estatales”.

IV. En caso de que no asistiera el Consejero Presidente, dentro de las veinticuatro horas siguientes se realizará la sesión con los Consejeros y representantes de los partidos políticos, **coalición** y candidato independiente que asistan, debiendo otro consejero del Consejo General sustituir para esta única ocasión al Consejero Presidente.

Artículo 150. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo las siguientes:

[...]

XXII. Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros electorales y de los representantes de las agrupaciones política estatales acreditadas ante el Instituto Estatal y de los partidos políticos, **coaliciones** y del candidato independiente ante el Consejo General;

Artículo 174. Los consejos distritales y municipales electorales se instalarán dentro de los treinta días siguientes de la fecha de inicio del proceso electoral. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes.

Para poder iniciar a sesionar válidamente deberán estar presentes la mayoría de los Consejeros de los Consejos Distritales y Municipales, con derecho a voz y voto, entre los que deberá estar el Consejero Presidente y la mayoría de los representantes de los partidos políticos, **los de la coalición** o candidatos independientes, en su caso.

Cuando no se reúna el quórum establecido en el párrafo anterior, la sesión se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes con los Consejeros y representantes de los partidos políticos, **de coalición** o candidatos independientes que asistan, debiendo estar presente el Consejero Presidente.

En caso de que no asistiere el Consejero Presidente, dentro de las veinticuatro horas siguientes se realizará la sesión con los Consejeros y representantes de los partidos políticos, **de coalición** o candidatos independientes que asistan, debiendo otro Consejero del Consejo General sustituir para esa única sesión al Consejero Presidente.

Artículo 309. Ninguna autoridad puede, durante la jornada electoral, aprehender a los integrantes de las mesas directivas de casilla, a los representantes de partidos políticos **o coaliciones** o a un elector sino hasta después de que haya votado, salvo en el caso de flagrante delito o de orden expresa del presidente de la mesa directiva de casilla.

78. En torno a estas normas, se propuso declarar inconstitucionales las porciones reclamadas por justo actualizarse una invasión de competencias por parte del Estado de Quintana Roo. Sometida a votación tal postura, se expresó una mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.
79. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 135, fracciones III y IV, en las porciones normativas “coalición”, 150, fracción XXII, en la porción normativa “coaliciones”, 174, párrafos segundo, en la porción normativa “los de la coalición”, tercero y cuarto, en las porciones normativas “de coalición”, y 309, en la porción normativa “o coaliciones”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución General y 72 de la Ley Reglamentaria de la materia.

XII. REGULACIÓN SOBRE LOS DEBATES

80. En su quinto concepto de invalidez, MORENA sostiene que los artículos 137, fracción XXX, y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales contradicen a los artículos 1º, 6º, 7º, 14, 16, 17, 35, 41, 116, fracción IV, incisos b), c) e i), y 133 de la Constitución General, así como lo previsto en el artículo Segundo Transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con los artículos 1, 2, 13.1, 23.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
81. El texto de las disposiciones cuestionadas es el que sigue:

Artículo 137. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: [...]

XXX. Organizar durante las campañas al menos un debate entre los candidatos a Gobernador, diputados y presidentes municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más candidatos, sin ser esta solicitud vinculante;

Artículo 297. La Dirección de Partidos Políticos del Instituto Estatal, organizará debates públicos entre candidatos, siempre y cuando existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos a un mismo cargo de elección popular.

El plazo para la recepción de las solicitudes será dentro de los cinco días posteriores al inicio del periodo de campaña de la elección de que se trate, debiendo la referida Dirección proponer a la Junta General y al Consejo General las bases de la

convocatoria respectiva, las cuales serán aprobadas por dichos Órganos del Instituto Estatal, a más tardar cinco días después del cierre del periodo de recepción de solicitudes.

Únicamente se celebrarán debates públicos entre los candidatos a Gobernador del Estado, Diputados propietarios por el principio de mayoría relativa y miembros de los ayuntamientos; éstos últimos, se realizarán entre los candidatos a Presidentes Municipales propietarios de las planillas de los miembros de los Ayuntamientos de la Entidad.

82. El partido político alega que en términos generales que existe una antinomia legal pues un precepto establece la facultad para regular debates al Consejo General del Instituto Electoral Local mientras que el otro asigna dicha competencia a la Dirección de Partidos Políticos y a la Junta y Consejo General del Instituto Electoral Local.
83. Por su parte, respecto a la fracción XXX del artículo 137, se argumenta que limita de manera indebida los debates de gobernador “al menos a un debate” cuando el texto constitucional y el artículo 218, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales hablan de debates en plural, afectando con ello a la Constitución General, a lo dispuesto por la Ley General e incidiendo en los principios que rigen la materia electoral.
84. Asimismo, en relación con el artículo 297, se sostiene que condiciona la realización de los debates a que “existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos a un mismo cargo de elección popular”, asignándoles el carácter de no vinculantes y limitando el plazo de su presentación a los primeros cinco días del periodo de campañas, con lo cual se excluye a los partidos políticos de esa posibilidad fáctica, desatendiendo la obligación de llevar a cabo debates conforme al texto constitucional y a la legislación general. Con ello se afecta a su vez la garantía de los partidos políticos para acceder a los tiempos en radio y la televisión en términos del artículo 41 constitucional y de los principios de máxima publicada y acceso a la información.
85. Este Tribunal Pleno **estima que las normas superan un análisis de regularidad constitucional, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución.** En principio, es necesario destacar que el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce dispone que la ley general que reglamente los procesos electorales contendrá “[l]os términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo”, así como que “[l]a realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta”.
86. En cumplimiento a esta norma constitucional se reguló en el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales lo relativo a la celebración de debates. En la parte que nos interesa, en el numeral 4 de este precepto, se estableció que será en términos de lo que dispongan las leyes de las entidades federativas que los consejos generales de los organismos electorales públicos locales organizarán obligatoriamente debates entre los candidatos al Ejecutivo y promoverán debates entre los candidatos para diputados locales, presidentes municipales y otros cargos de elección popular. El texto de esta norma es el que sigue:

Artículo 218.

1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.

3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.
5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El Instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.
6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:
- a) Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda;
 - b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y
 - c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.
7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo”.
87. Esta norma ya ha sido objeto de interpretación por parte de esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas; 88/2015 y sus acumuladas; 76/2016 y sus acumuladas, y 97/2016 y su acumulada. En el primer precedente se estudió precisamente la regularidad constitucional del artículo 218 de la ley general, señalándose que en el mismo se establecía una obligación para las autoridades locales de celebrar debates entre candidatos a gobernador y aclarándose las formas y condiciones que debían de acatar los medios de comunicación para poder llevarlos a cabo.
88. En los otros precedentes, aplicando tal resolución, se llevaron a cabo estudios de constitucionalidad de normas locales que reglamentaban los debates. En particular, en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, se hizo el análisis del artículo 224, primer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, declarándose infundados los conceptos de invalidez del partido político en los que se argumentaba que la normatividad local no establecía que los debates debían ser obligatorios y que se pretendía reducir la celebración a un solo debate³⁵. La norma establecía lo que sigue: “[a]rtículo 224. *En la elección de Gobernador, el Consejo General organizará por lo menos un debate público que se llevará a cabo previo acuerdo de los partidos políticos y candidatos, por conducto de sus representantes acreditados, debiendo propiciar la existencia de condiciones para su realización; así como acordar lineamientos y plazos que regirán los mismos*”.
89. Atendiendo a este texto, se sostuvo que el párrafo reclamado no contravenía el texto de la Constitución ni de la Ley General, ya que el éste preveía la obligatoriedad de la celebración de debates entre candidatos a gobernador, pues en dicha disposición se ordenaba que *“el Consejo General organizará por lo menos un debate público, de donde se entiende que reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate, no ordena que sólo existirá un debate; la redacción entonces de la norma no limita la posibilidad de la realización de dos debates como afirma el actor*”.
90. Ello, bajo la premisa de que *“la circunstancia de que la disposición no utilice el término “obligatorios”, o “debates obligatorios”, no significa que éstos no lo sean, pues como se apuntó párrafos arriba, lo dispuesto en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, concretamente lo ordenado en el artículo segundo transitorio transcrito, obliga a las entidades federativas, de donde se comprende que la obligatoriedad de esos eventos deriva de la propia Constitución Federal”*³⁶.

³⁵ El apartado correspondiente se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, reconociendo la validez del artículo 224, párrafos primero y último, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

³⁶ Páginas 89 y 90 del respectivo engrose.

91. Criterio que se reiteró en las aducidas acciones de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas³⁷ y 97/2016 y su acumulada³⁸. En ésta última, incluso se dijo que no era obstáculo para la declaratoria de constitucionalidad que *“en el precedente referido [88/2015] no se aluda a la máxima publicidad ni al derecho a la información en materia electoral que defiende el partido político actor, en virtud de que estos derechos no se ven trastocados con el criterio aplicable al caso, pues finalmente se está reconociendo la importancia de celebrar más de un debate entre los aspirantes en un proceso electoral, así como se reconoce la obligatoriedad de convocar a todos los interesados”*.
92. Aclarándose entonces que *“si bien la norma reclamada sólo alude a la existencia de debates de los candidatos a gobernador, sin referirse a debates a candidatos a diputados locales, presidentes municipales y otros cargos de elección popular, también lo es que ello no provoca la invalidez de la disposición, pues como el propio partido político lo reconoce, la regulación que exige se encuentra prevista en el numeral 4 del artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en el precedente citado, reconoce que es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, lo que implica que sus mandatos son aplicables en el ámbito local y, por tanto, cubre aquella demanda del partido político; sobre todo si se toma en cuenta que en el diverso precedente consistente en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas”*³⁹.
93. Ahora bien, dicho lo anterior, se tiene que en el caso concreto se están impugnando precisamente normas que regulan los debates en el Estado de Quintana Roo. La fracción XXX impugnada forma parte del artículo que prevé las competencias del Consejo General del Instituto Electoral Local, instituyendo como una facultad de carácter obligatorio el organizar al menos un debate entre los candidatos a Gobernador, diputados y presidentes municipales. Por su parte, el artículo 297 cuestionada se encuentra inmerso en el capítulo especial de la ley sobre los debates y su objetivo es implementar la facultad de la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electora para organizar debates entre candidatos, siempre y cuando existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos, presentadas dentro de los cinco días posteriores al inicio del periodo de campaña.
94. Como se adelantó, siguiendo los precedentes recién citados, esta Suprema Corte estima que los preceptos reclamados son **constitucionales, siempre y cuando se interpreten de la siguiente manera**.
95. A diferencia de los precedentes, por un lado, se establece una competencia genérica de ejercicio obligatorio para que el Consejo General del Instituto Electoral organice debates entre candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales y que los debates podrán ser solicitados por dos o más candidatos, sin ser una solicitud vinculante; no obstante, por otro lado, se dice que la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Estatal organizará debates *siempre* que medie la petición de dos o más candidatos a un mismo puesto, explicitándose que sólo se celebraran debates entre candidatos a Gobernador, diputados y presidentes de las planillas de los ayuntamientos.
96. La problemática que generan estas normas es que no queda claro si son complementarias o la segunda es una reglamentación de la primera. Es decir, a partir de una primera interpretación textual y sistemática, puede desprenderse que el contenido de las normas consiste en que el Instituto Electoral Local organizará durante las campañas debates entre los candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales, siempre que sean solicitados por dos o más candidatos, sin que la misma solicitud sea vinculante. Sería entonces la Dirección de Partidos Políticos la autoridad de ese Instituto que se encargaría de convocar y ejecutar los respectivos debates. Esta interpretación es plausible porque en la fracción XXX sólo hay una referencia genérica a la facultad de organizar y se dice que las solicitudes para celebrar debates no son vinculantes. Lo cual es coincidente con el contenido del artículo 297.
97. Una segunda interpretación radicaría en considerar que los referidos preceptos regulan hipótesis distintas y que los debates que resulten de ejercer las competencias asignadas en cada norma son complementarios. Así, con fundamento en la fracción XXX del artículo 137, es una obligación del Consejo General del Instituto Electoral Local organizar debates entre candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales (será en los acuerdos que tome este consejo en donde se delimitarán los órganos internos que lo auxiliaran para llevar a cabo los debates obligatorios). Consecuentemente, lo previsto en el artículo 297 es una facultad adicional que se otorga a la Dirección de Partidos Políticos del Instituto para celebrar debates a petición de los candidatos; es decir, una cuestión son los debates que obligatoriamente tiene que celebrar el Consejo General y otros son otros debates que se pueden generar por las peticiones de los candidatos, sin que tales solicitudes sean vinculantes precisamente porque se reconoce la obligación del Consejo General para efectuar al menos un debate.

³⁷ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 12, denominado “Debates en los medios de comunicación”, consistente en reconocer la validez del artículo 56, párrafo 4, incisos a) y b), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

³⁸ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

³⁹ Páginas 145 y 146 del respectivo engrose.

98. Este Tribunal Pleno opta por la segunda interpretación⁴⁰ al ser la única que supera un análisis de regularidad constitucional. En ese sentido, de la misma manera en que se concluyó en los citados precedentes, se estima que la fracción XXX del artículo 137 es acorde a los principios de legalidad y objetividad electorales y al artículo 116, fracción IV, de la Constitución pues aunque no se utiliza la palabra “obligatorio”, se entiende que la facultad de “organizar” debates por parte del Consejo General del Instituto no es facultativa, al ser una previsión expresa de la Ley General a la que también se encuentra sujeta el propio Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo. Asimismo, si bien se dice que se organizará “al menos un debate”, se entiende que tal clarificación reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate (no ordena que sólo exista un debate), por lo que es desacertado el argumento del partido político en cuanto que la norma forzosamente impide la realización de dos o más debates.
99. De igual manera, a partir de la segunda interpretación se puede respaldar la constitucionalidad del citado artículo 297. Entendiéndose que con la fracción XXX se satisface la obligación que deriva del artículo 218, numeral 4, de la Ley General, de que sea el Consejo General del Instituto Electoral quien organice obligatoriamente debates entre los candidatos a gobernador, lo previsto en el artículo 297 se vuelve una facultad adicional que entra dentro del margen de libertad configurativa de los Estados. No existe entonces antinomia al tratarse de facultades complementarias para organizar debates. El Consejo General debe de llevar a cabo debates de manera obligatoria (con lo cual se satisface la obligación de la ley general de celebrar debates entre candidatos a gobernador, valorándose que fue decisión del propio legislador obligar a celebrar al menos un debate también entre candidatos a diputados y presidentes municipales) y la Dirección de Partidos Políticos será la encargada de proponer para su aprobación los debates solicitados por los candidatos, sin que tales solicitudes sean vinculantes para el organismo electoral.
100. Por último, se considera razonable y proporcional el plazo que se impone para la recepción de las solicitudes de los candidatos para celebrar debates. Ello, porque se parte de la idea de que ya existirán debates organizados obligatoriamente por el Consejo General del Instituto y porque dicho plazo es acorde con las distintas etapas del proceso electoral. Será durante la campaña y conociendo previamente las reglas y el calendario de los debates obligatorios que organizará el Consejo Electoral, que los ya candidatos podrán estar en condiciones de valorar si es necesario o no la celebración de más debates, a fin de plantear dicha solicitud a la Dirección de Partidos Políticos. Se insiste, que tales solicitudes no sean vinculantes no genera afectación, pues se parte de la premisa de la existencia obligatoria de debates a partir de lo establecido por la fracción XXX del artículo 137 de la propia ley electora.
101. Por todo lo expresado, se llega a la convicción de que deben declararse **constitucionales** los artículos 137, fracción XXX, y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales a la luz de la **interpretación conforme** propuesta en párrafos precedentes.

XIII. PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE VACANTES TEMPORALES DE MAGISTRADOS Y DE PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL

102. En su quinto concepto de invalidez, MORENA señala que los artículos 213, primer párrafo, 214, en su parte final, y 228, fracciones II, V y IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales provocan una violación a los principios de seguridad, certeza, legalidad, objetividad electorales y a las garantías de ser oído por un juez competente, imparcial e independiente, previstos en los artículos 1º, 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y c), 124 y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1.1, 2, 8.1, 23.1, inciso c), 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
103. El texto de los preceptos reclamados es el siguiente (se transcribe la de su contenido y se destaca en negritas los párrafos, porciones normativas o fracciones cuestionadas):

Artículo 213. En caso de presentarse alguna vacante temporal de los magistrados electorales, ésta será cubierta por el Secretario General del Tribunal Electoral o, en su caso, por el Secretario de Estudio y Cuenta de la ponencia de mayor antigüedad en el cargo, según acuerde el Presidente del Tribunal Electoral.

Las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.

⁴⁰ Si se optara por la primera interpretación existirían razones de inconstitucionalidad al violarse los principios de legalidad, certeza electoral y mandatos expresos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. La primera razón de inconstitucionalidad sería la confusión en cuanto al órgano encargado para llevar a cabo los debates (el Consejo General o la Dirección de Partidos Políticos), lo cual trastocaría la ley general ya que en el artículo 218, numeral 4, se dice explícitamente que deben ser los Consejos Generales de los órganos electorales locales; y segundo, existiría duda si la organización de los debates pende de la solicitud de los candidatos, lo cual violaría la obligación impuesta también en la ley general de que la celebración de los debates entre candidatos a gobernador sean obligatorios.

Tratándose de una vacante definitiva de magistrado, el Presidente del Tribunal Electoral, lo comunicará a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. En este caso, mientras se hace la elección respectiva, se atenderá al procedimiento establecido en el primer párrafo de este artículo.

Artículo 214. Las ausencias del Presidente serán suplidas por el magistrado electoral de mayor antigüedad en el cargo. En caso de renuncia o ausencia que excediere de más de tres meses, **se designará a un Presidente sustituto para que ocupe el cargo hasta el final del período.**

Artículo 228. Para ser Secretario General de Acuerdos se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener treinta años de edad cumplidos el día de la designación;

III. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

IV. Ser nativo de la entidad o contar con una residencia efectiva de por lo menos dos años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

V. Contar con título y cédula profesional de Licenciado en Derecho con una antigüedad de (sic) mínima de cinco años por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

VII. Contar con conocimiento y experiencia jurisdiccional en materia electoral;

VIII. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

IX. Durante los cuatro años anteriores a la designación, no haber desempeñado cargo de elección popular federal, estatal o municipal, no haber sido dirigente nacional, estatal o municipal o responsable del manejo de los recursos públicos de algún partido político, ni haber participado como candidato a cargo de elección popular alguno, y

X. No ser secretario, fiscal general del Estado, subsecretario u oficial mayor en la administración pública estatal o municipal, a menos que se separe de su encargo cuatro años anteriores al día de su nombramiento.

104. Para el partido político accionante, los artículos 213 y 218 impugnados prevén un diseño normativo deficiente: primero, porque al permitir que el Presidente del Tribunal Electoral defina el orden de prelación para ocupar la vacante temporal de magistrado entre el Secretario General de dicho órgano o el Secretario de Estudio y Cuenta de la ponencia de mayor antigüedad en el cargo, no se toma en cuenta que la legislación electoral general (artículo 115, numeral 1) exige mayores requisitos para ser nombrado magistrado que los requeridos locales para ser Secretario General o Secretario de Estudio y Cuenta (artículos 228 y 251 de la ley electoral local), con lo cual no se garantizan los principios de imparcialidad e independencia judicial y, segundo, porque al final de cuentas la decisión del Presidente puede ser discrecional o arbitraria.
105. Adicionalmente, se argumenta que es inválida la porción normativa cuestionada del artículo 214, pues no se identifica claramente al órgano designante del presidente sustituto en contravención del punto 5 del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional y, en todo caso, si se entiende que el Presidente sustituto que ocupará el cargo hasta el final del periodo es nombrado por el Senado, el mismo artículo 214 reclamado sólo dice quién suple las faltas temporales del Presidente pero no regula quién estará en funciones de Magistrado Presidente, de manera provisional, en tanto el Senado nombra al magistrado que debe completar al tribunal ni define si este último participará o no en la designación del nuevo presidente. Con todo esto se genera incertidumbre jurídica.
106. Este Tribunal Pleno califica como **infundados** los anteriores razonamientos, pues el mecanismo para cubrir las ausencias temporales de los magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral y la forma de sustituir al Magistrado que funja como Presidente del Tribunal caen dentro de la esfera de libertad configurativa de los Estados y al ejercer esta facultad el legislador local no afectó ningún principio constitucional que rijan la materia electoral. Lo anterior, en atención a las consideraciones que siguen.

107. Las normas impugnadas se encuentran insertas en el título y capítulo de la ley que regula la naturaleza e integración del Tribunal Electoral de Quintana Roo. En términos de los artículos 203 a 207 de la ley local⁴¹, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad local en la materia, el cual funciona en Pleno y se encuentra integrado por tres magistrados (que rigen sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad y probidad).
108. En ese contexto, se tiene que el citado artículo 213 define qué debe entenderse por vacantes temporales o definitivas de los magistrados electorales de ese Tribunal Electoral y regula el mecanismo de sustitución para cada una de ellas. Se prevé que cuando se trata de una vacante definitiva, se da aviso a la Cámara de Senadores para iniciar el proceso de designación del nuevo magistrado que ocupará el cargo hasta el final del periodo del anterior. En cambio, cuando se trata de una vacante temporal (no excede de tres meses), se dice que en términos de lo que acuerde el Presidente del Tribunal, la función será sustituida por el Secretario General del Tribunal o, en su caso, por el Secretario de Estudio y Cuenta de la ponencia de mayor antigüedad en el cargo. Por su parte, el artículo 218, en sus diferentes fracciones, prevé los requisitos para que una persona pueda ocupar el cargo de Secretario General del Tribunal Electoral, siendo relevante que se requiere treinta años, contar con el título y cédula de licenciado en derecho mínimo por cinco años y no haber sido dirigente nacional, estatal o municipal o responsable del manejo de los recursos públicos de algún partido durante los cuatro años anteriores a la designación (fracciones II, V y IX).
109. Por otro lado, el artículo 214 regula tanto la forma de suplir una ausencia temporal del magistrado presidente como la condición de aplicación para elegir un nuevo magistrado presidente cuando la persona que fungía en dicha posición renuncia o se ausenta por más de tres meses (vacante definitiva).
110. Al respecto, no es la primera ocasión en que esta Suprema Corte aborda la constitucionalidad de normas relacionadas con la sustitución de las vacantes temporales de los magistrados electorales y con la forma de sustituir al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral Local.
111. El primer precedente en donde se examinó esta temática fue la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas⁴², fallada el dos de octubre de dos mil catorce, en la que se analizó el artículo 508, segundo párrafo del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas⁴³. El problema que se planteó por el partido político fue que el mecanismo de sustituir las vacantes temporales de magistrados electorales vulneraba el mecanismo de designación de los magistrados impuesto desde el texto constitucional. Este Tribunal Pleno no coincidió con tal planteamiento.

⁴¹ **Artículo 203.** El Tribunal Electoral es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Los magistrados electorales ejercerán sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad y probidad".

Artículo 204. El Tribunal Electoral residirá en la capital del Estado y tendrá jurisdicción en todo el territorio del mismo".

Artículo 205. El patrimonio del Tribunal Electoral se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado".

Artículo 206. El Tribunal Electoral funcionará de forma permanente en Pleno y sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría, según corresponda. Las sesiones de Tribunal serán públicas y deberán transmitirse en vivo mediante la aplicación de las tecnologías de la información, privilegiando la transparencia, máxima publicidad y el derecho de acceso a la información.

La votación podrá ser a favor o en contra, sin posibilidad de abstenerse, salvo aquel que se encuentre impedido legalmente. La excusa deberá expresar concretamente la causa en que se funde, cuando proceda la excusa presentada por el Magistrado Electoral, el quórum para que el Pleno del Tribunal Electoral pueda sesionar válidamente se formará con la presencia del Secretario General de Acuerdos o en su caso, con el Secretario de Estudio y Cuenta de más antigüedad en el Tribunal".

Artículo 207. El Tribunal Electoral para el cumplimiento de sus funciones se integrará por:

I. Tres Magistrados, uno de los cuales fungirá como su Presidente;

II. La Secretaría General de Acuerdos;

III. El Órgano Interno de Control;

IV. La Unidad de Legislación y Jurisprudencia;

V. La Unidad de Comunicación y Difusión;

VI. La Unidad de Informática y Documentación;

VII. La Unidad de Administración;

VIII. La Unidad de Capacitación e Investigación, y

IX. La Unidad de Transparencia".

⁴² La validez del precepto se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

⁴³ **Artículo 508.-** El Tribunal Electoral funcionará en Pleno. Para sesionar válidamente se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados y sus resoluciones se acordarán por mayoría de votos. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Todas las sesiones del Tribunal Electoral serán públicas.

En el caso de ausencia de algún magistrado mayor a siete días y que no se trate de vacante definitiva, el Presidente del Tribunal Electoral deberá comunicarlo al Poder Ejecutivo del Estado para efecto de que proponga una terna y sea enviada a la Legislatura del Estado, de conformidad con el artículo 503 inciso a) de este Código."

112. Para llegar a esa conclusión, se sostuvo que el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5º, de la Constitución General⁴⁴ establece que las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la Ley. Y que, por su parte el artículo décimo transitorio del Decreto de reformas de febrero de dos mil catorce, establece que el Senado de la República llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los magistrados electorales se verifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral posterior a la entrada en vigor de dicho decreto.
113. Bajo tales lineamientos constitucionales, se afirmó que el texto constitucional únicamente regula el supuesto de elección de magistrados, la cual efectivamente deberá realizarse por el Senado de la República y la norma de tránsito establece un plazo para realizar el primer nombramiento con posterioridad a la entrada en vigor de las reformas constitucionales, pero nada se prevé en relación con vacantes temporales como la prevista en el artículo impugnado.
114. Asimismo, se dijo que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Título Tercero “De las Autoridades Electorales Jurisdiccionales Locales” prevé las reglas atinentes a la integración de los órganos jurisdiccionales, elección de sus integrantes, atribuciones, impedimentos, requisitos para acceder al cargo, remuneración y causas de remoción (artículos 105 a 118). En relación con la elección de los magistrados locales, el capítulo III establece el proceso de elección, de conformidad con el cual la Cámara de Senadores emitirá, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo (artículo 108⁴⁵).
115. Por lo que hace a las vacantes, el artículo 109 de la citada Ley General establece lo siguiente:
- Artículo 109.**
1. En caso de presentarse alguna vacante temporal de alguno de los magistrados que componen los organismos jurisdiccionales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales.
 2. Tratándose de una vacante definitiva de magistrado, ésta será comunicada a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.
 3. Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria.
116. A partir de lo anterior, se argumentó que contrario a lo que alegaba en ese caso el partido político accionante, la Constitución General y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo reservan como competencia del Senado la elección de los magistrados electorales locales, delegando expresamente a las legislaturas locales la regulación sobre la forma en que deberán cubrirse las vacantes temporales de dichas autoridades jurisdiccionales⁴⁶.
117. Este criterio se retomó en una segunda ocasión al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2016⁴⁷, fallada el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, en la que se reconoció la validez del párrafo quinto del apartado D del artículo 135 de la Constitución del Estado de Nayarit en el que se decía que los magistrados del tribunal electoral designarían por mayoría de votos cada tres años a su presidente, quien no podría reelegirse.

⁴⁴ “**Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

(...)

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

(...)

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, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

(...)

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.”

⁴⁵ “**Artículo 108.**

1. Para la elección de los magistrados electorales que integren los organismos jurisdiccionales locales, se observará lo siguiente:

a) La Cámara de Senadores emitirá, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo, y

b) El Reglamento del Senado de la República definirá el procedimiento para la emisión y desahogo de la convocatoria respectiva.

2. El magistrado presidente será designado por votación mayoritaria de los magistrados del organismo jurisdiccional correspondiente”.

⁴⁶ Criterio que también se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas y 94/2016 y su acumulada.

⁴⁷ La validez del precepto se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

118. Ello, pues fuera de la integración impar de magistrados y el mecanismo de designación y del cumplimiento de los lineamientos previstos en la Ley General, se sostuvo que las legislaturas estatales gozan de libertad de configuración para legislar en los términos y condiciones que mejor convengan a su régimen interno, en relación con los criterios con que habrá de organizarse el funcionamiento del Tribunal Electoral local, incluido el régimen de rotación de la presidencia.
119. Dicho lo anterior, lo primero que debe asentarse para resolver el presente caso es que los preceptos reclamados fueron emitidos por el legislador secundario quintanarroense en uso de su margen de configuración legislativa otorgado por la Constitución General y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tanto el régimen de sustitución de vacantes temporales de los magistrados electorales como el mecanismo de sustitución del Presidente del Tribunal ante vacantes temporales o definitivas son ámbitos regulatorios en donde no existen reglas expresas que deban ser acatadas por el legislador secundario.
120. Bajo ese contexto, debe denostarse que por lo que hace a los artículos 213, primer párrafo, y 218, fracciones II, V y IX, se estima que éstos fueron cuestionados como un sistema. Para el partido político, no es viable constitucionalmente que se permita al Secretario de Acuerdos o al Secretario de Estudio y Cuenta con mayor antigüedad sustituir las vacantes y, mucho menos, dejarlo al arbitrio del Presidente del Tribunal. Se impugnan los requisitos para ser secretario, como ejemplificativos de la deficiencia normativa del modelo de sustitución de la magistratura.
121. Como se adelantó, no se comparte esta postura. Al elegir un mecanismo de sustitución a partir de funcionarios del propio Tribunal Electoral, el legislador quintanarroense no pretende afectar los principios de independencia e imparcialidad judicial; por el contrario, está optando por valorar la experiencia que puedan tener personas que de manera cotidiana se desempeñan en la materia y la facilidad con que pueden hacerse cargo de las funciones jurisdiccionales. La premisa de la que se debe partir, la cual parece que no toma verdaderamente en cuenta el partido político en sus conceptos de invalidez, es que la vacante es temporal. No se trata de una designación propiamente dicha que daba de cumplir con todos los requisitos que prevé al respecto el artículo 115 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se trata de la sustitución que, bajo múltiples escenarios de temporalidad (con la única condición de que sea menor a tres meses), provocará que una persona ejerza las funciones que le corresponden a la magistratura electoral. El elemento clave es que es temporal.
122. El hecho de que el legislador ordinario, representante democrático, haya implementado un mecanismo de sustitución por personas que integran el órgano jurisdiccional, sólo quiere decir que le da primacía a la funcionalidad del Pleno del Tribunal Electoral, máxime que en la materia existen plazos fatales y tiempos muy delimitados para resolver los medios de impugnación competencia del órgano durante el transcurso del proceso electoral. Es decir, el Tribunal no puede funcionar con tan sólo dos de sus miembros; por ello, ante los múltiples escenarios de ausencias temporales de los magistrados, el Secretario de Acuerdos o el Secretario de Estudio y Cuenta de la respectiva ponencia con mayor antigüedad pueden ejercer la función con la mayor dilación posible y asegurando forzosamente experiencia en la materia.
123. Es cierto que el mecanismo constitucional complejo de designación de los magistrados electorales locales y los requisitos calificados que se establecen en la legislación general para tal cargo buscan garantizar que las personas que desempeñan o van a desempeñar dicha función gocen de autonomía e independencia, lo cual es una medida para respetar y proteger el derecho de acceso a la justicia⁴⁸.
124. Sin embargo, tal mecanismo y requisitos específicos no lleva a concluir que otras personas que temporalmente vayan a desempeñar la función de manera temporal vayan a ser parciales o carentes de independencia. Primero, porque atendiendo a las normas impugnadas y a lo prescrito en los

⁴⁸ En suma, es criterio de esta Suprema Corte, en atención a nuestra propia jurisprudencia, a lo resuelto al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una diversidad de precedentes y a los prescrito expresamente en los artículos 17 de la Constitución General y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros aplicables, que los principios de autonomía e independencia judicial tienen el siguiente alcance:

a) La independencia judicial es un elemento del derecho de las personas de acceder a la justicia.

b) Dicho principio se proyecta en la forma de diversas exigencias normativas, tendientes a proteger la independencia del sistema de administración de justicia en lo general y también en lo particular en relación a cada juez. Por lo tanto, la independencia judicial incluye garantías para un adecuado nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.

c) En ese tenor, por lo que hace a la inamovilidad del juzgador, se entiende que dicha garantía está compuesta por diversas garantías como la permanencia en un cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción. Lo que conllevó a que la independencia judicial requiera también de cumplir con la apariencia de serlo, esto es, el Estado debe garantizar que no existan condiciones que permitan a los ciudadanos de una sociedad democrática sospechar que los jueces resuelvan conforme a presiones políticas externas, y

d) Que precisamente, el nombramiento, al ser una de las etapas sujetas a la corrección del principio de independencia judicial, debe garantizarse la existencia de reglas previamente establecidas que fijen el periodo del juez o magistrado, a través de reglas de acceso que sean razonables y objetivos, sin que sea admisible que el poder político otorgue beneficios irrazonables a favor de ciertas personas que pueda indicar a la población que esos jueces pueden estar expuestos a constantes presiones externas en detrimento de la integridad de la función judicial. Bajo el estándar de apariencia de independencia se requiere que un observador externo pueda apreciar que el juez aparece actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a – y movido por– el Derecho.

artículos 228 y 251 de la ley propia electoral local, las personas que se desempeñan en los puestos de Secretario de Acuerdos o de Secretario de Estudio y Cuenta deben de cumplir una serie de requisitos calificados⁴⁹, los cuales también están destinados a asegurar tanto experiencia en la materia e imparcialidad como evitar posibles conflictos de intereses.

125. Segundo, el que algunos de estos requisitos, normativamente, se puedan interpretar como más laxos (como la edad o años de experiencia) que los previstos para los magistrados electorales tampoco conlleva de manera necesaria una afectación a la autonomía e independencia del órgano. Se insiste, la sustitución es de carácter temporal. No es el nombramiento definitivo. El método de sustitución se encuentra previamente establecido en ley.
126. Además, estos sustitutos gozarán de las mismas garantías de protección que los titulares de la función durante el corto tiempo en el que ejerzan el cargo, tales como la inamovilidad por el tiempo que ejerza la función (forzosamente menor de tres meses), salario y garantías contra presiones externas. Con ello el propio sistema asegura su autonomía e independencia.
127. Adicionalmente, no existe la total discrecionalidad a la que alude el partido político en la sustitución temporal de un magistrado. Haciendo una interpretación textual del primer párrafo del artículo 213, se advierte que primero se menciona al Secretario General y después se dice “o, en su caso”, por el Secretario de Estudio y Cuenta de mayor antigüedad de esa ponencia. El uso de esa locución quiere decir que el Presidente dará primacía al Secretario General y, sólo ante algún impedimento de éste, optará por elegir al Secretario de Estudio y Cuenta de la respectiva ponencia de mayor antigüedad en el cargo. Ello aunado a que, incluso en esta determinación, se reitera, el Magistrado Presidente debe de actuar conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y probidad, establecidos tanto a nivel constitucional como legal.
128. En complemento a lo anterior, este Tribunal Pleno estima que también resulta constitucional la porción normativa reclamada del artículo 214 de la ley electoral. En este punto, salvo por el lineamiento expreso de la rotatividad de la presidencia, la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorga libertad configurativa a las entidades de la República para regular el procedimiento de designación del magistrado presidente y las reglas para cubrir sus vacantes temporales.
129. Así, de una interpretación textual y sistemática, se advierte que contrario a los argumentos de partido político, existe claridad sobre el mecanismos de designación del Presidente del Tribunal Electoral Local tanto para ausencias temporales como para vacantes definitivas.
130. Por lo que hace a la primera, atendiendo a la literalidad de la primera porción normativa del artículo 214, la ausencia temporal del Magistrado Presidente será cubierta por el magistrado electoral de mayor antigüedad en el cargo. Por su parte, cuando el magistrado que funge como presidente renuncie o actualice una vacante por más de tres meses (para convertirse en definitiva según la ley general), se designará a un magistrado que sustituirá al anterior en la función de presidente hasta el final del periodo. El periodo asignado a la presidencia es de dos años y el órgano designante son los magistrados funcionando en Pleno, según lo dispuesto por los artículos 221, fracción V, y 222 de la propia ley electoral local⁵⁰.
131. Consecuentemente, los argumentos de invalidez del partido político parten de una premisa equivocada. El Senado de la República elige a los miembros de los tribunales electorales locales, pero a ninguno de ellos les asigna el carácter de presidente. Es la normatividad local la que

⁴⁹ Artículo 228. Para ser Secretario General de Acuerdos se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener treinta años de edad cumplidos el día de la designación;
- III. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- IV. Ser nativo de la entidad o contar con una residencia efectiva de por lo menos dos años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;
- V. Contar con título y cédula profesional de Licenciado en Derecho con una antigüedad de (sic) mínima de cinco años por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;
- VII. Contar con conocimiento y experiencia jurisdiccional en materia electoral;
- VIII. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- IX. Durante los cuatro años anteriores a la designación, no haber desempeñado cargo de elección popular federal, estatal o municipal, no haber sido dirigente nacional, estatal o municipal o responsable del manejo de los recursos públicos de algún partido político, ni haber participado como candidato a cargo de elección popular alguno, y
- X. No ser secretario, fiscal general del Estado, subsecretario u oficial mayor en la administración pública estatal o municipal, a menos que se separe de su encargo cuatro años anteriores al día de su nombramiento”.

“Artículo 251. Para ser Secretario Auxiliar, o Secretario de Estudio y Cuenta deberán satisfacerse los mismos requisitos que para ser Secretario General de Acuerdos, con excepción de la edad que deberá ser de veinticinco años cumplidos al momento de su designación”.

⁵⁰ “Artículo 221. Corresponde al Pleno del Tribunal Electoral las siguientes atribuciones: [...]

V. Elegir de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Electoral, en los términos que prevé la presente Ley; [...].”

“Artículo 222. En la primera sesión que se celebre en el mes de diciembre del año que corresponda, los Magistrados Electorales elegirán a uno de ellos como Presidente del Tribunal Electoral por un periodo de dos años, la presidencia será rotativa”.

reglamenta cómo se elige al titular de dicha función. En ese tenor, resulta lógico derivar que ante la ausencia definitiva de un magistrado electoral que estuviere fungiendo como presidente del tribunal, será el propio órgano funcionando en Pleno quien elija al sustituto, atendiendo a su integración al momento de que se tome esa decisión (en la que podrá o no estar incluido el nuevo magistrado elegido por el Senado o la persona que desempeña el cargo como magistrado sustituto de manera temporal mientras el Senado elige al sustituto, pues no toda sustitución definitiva se hace de manera inmediata).

132. Por todo lo anterior, se declara **válidos** los artículos 213, primer párrafo, 214, en su parte final, y 228, fracciones II, V y IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

XIV. REGULACIÓN DE LOS ACTOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

133. En su séptimo concepto de invalidez, MORENA denuncia la inconstitucionalidad del artículo 276, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales por ir en contra de los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo, 116, fracciones IV, inciso b), y 133 de la Constitución General. El texto del párrafo reclamado es el que sigue (se transcribe en su totalidad el artículo y se destaca en negritas el párrafo cuestionado):

Artículo 276. Los plazos y órganos competentes para el registro de candidaturas, son los siguientes:

I. Para Gobernador del Estado, del 18 al 22 de febrero del año de la elección, por el Consejo General;

II. Para Ayuntamientos, del 2 al 7 de marzo del año de la elección, por los consejos municipales electorales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

III. Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 9 al 13 de marzo del año de la elección, por los consejos distritales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

IV. Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 20 de marzo del año de la elección, por el Consejo General.

El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se cifra a lo establecido por esta Ley.

Los organismos electores darán amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente capítulo.

Los candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional, podrán hacer actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña.

134. En suma, se alega que existe una transgresión a los principios de legalidad, certeza y objetividad electorales y a las garantías de seguridad, fundamentación y motivación, por una parte, porque los diputados ya electos por el principio de representación proporcional no pueden realizar actos de campaña en razón del principio de definitividad y porque, por otra parte, la permisión de ejercer actos de campaña siempre y cuando no se generen gastos es una simulación (siempre hay gastos) y, en realidad, es una autorización para desatender las reglas aplicables para el régimen de fiscalización.
135. Este Tribunal Pleno considera como **infundados** ambos planteamientos. En relación con el primero, se estima que el partido político parte de una interpretación errónea. Cuando la norma reclamada habla de los "*candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional*" no está regulando únicamente al supuesto de reelección de estos funcionarios. El término electos no puede valorarse como referente a ya elegidos. Más bien, lo que la norma está pretendiendo regular es todos aquellos candidatos a diputados que van a participar en la elección, sea por primera ocasión o para ser reelegidos, mediante el principio de representación proporcional.
136. Ahora bien, en relación con el segundo argumento, esta Suprema Corte entiende que la norma reclamada no está estableciendo o imponiendo reglas de fiscalización, sino delimitando la forma de participación dentro de una elección de ciertos candidatos. De su interpretación textual y sistemática se deriva que es una norma que forma parte de la reglamentación de los derechos de los candidatos a una diputación a participar en un proceso electoral. En específico, se prevé expresamente el derecho de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional a realizar actos de campaña a favor de su partido, con la condición de que no podrán realizar gastos de campaña.

137. Al respecto, se tiene que la ley contempla una prerrogativa general a todos los candidatos para efectuar actos de campaña. En el artículo 285 de la ley⁵¹ se señala que la campaña electoral es el conjunto de actividades de partidos y candidatos para obtener el voto y que los actos de campaña son todas aquellas reuniones públicas, asambleas, marchas y en general todos aquellos actos de los candidatos o voceros de los partidos que se dirigen al electoral para promover las respectivas candidaturas.
138. Así, la norma reclamada explícitamente reconoce el derecho de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional a llevar a cabo cualquier acto tendente a la obtención del voto para su partido y los candidatos de su partido. Ello, pues como funciona la lógica de este principio de elección, los candidatos por representación proporcional buscan obtener un curul en la legislatura a fin de representar de manera real o más cercana a la realidad el porcentaje de votos obtenidos por su partido en un espacio territorial determinado. No representan a un distrito determinado, que en la legislación local se entiende como la demarcación territorial en la que será electa una fórmula de diputados propietario y suplente por el principio de mayoría relativa⁵².
139. Como se adelantó en el primer apartado de esta ejecutoria, en términos de los artículos 52 y 54 de la Constitución Local y 274 y 275 de la Ley Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Estado de Quintana Roo se eligen quince diputaciones por mayoría relativa y diez por representación proporcional. De éstos últimos, cinco candidatos serán registrados de manera directa mediante una lista que representa a todo el territorio estatal (una sola circunscripción plurinominal), y los cinco restantes serán aquellos que hayan participado bajo el principio de mayoría relativa y que, no habiendo obtenido el triunfo por este principio, hayan obtenido los mayores porcentajes de votación válida distrital.
140. En ese sentido, atendiendo al contenido nuclear del derecho a ser votado, es una prerrogativa básica de cualquier candidato llevar a cabo actos para la obtención del voto para vencer a otro u otros candidatos o candidatas. Lo que hace la norma reclamada es clarificar que ese derecho no sólo le corresponde a los candidatos o candidatas que pretendan acceder a la legislatura mediante una votación directa de su fórmula por un distrito electoral uninominal, sino también a los candidatos que accederán a las diputaciones como representantes de las corrientes políticas que reflejan la votación obtenida por cada partido de acuerdo a ciertos requisitos mínimos. No hay razón constitucional que permita denegar a los candidatos a diputados por representación proporcional ejercer actos que tiendan a la obtención del respaldo ciudadano, pues ellos también son titulares del derecho a ser votado. Situación distinta son las reglas de esa participación.
141. Bajo esta tónica, el concepto de invalidez del partido político está dirigido a demostrar que es imposible que se lleven actos de campaña sin generar gastos y que, lo que ocasiona en realidad la norma reclamada, es que estos candidatos no cumplan con las reglas de fiscalización.
142. Como se adelantó, ningún elemento normativo del precepto reclamado autoriza a este tipo de candidatos a una diputación local a incumplir las reglas de fiscalización o a considerar que las mismas no les son aplicables. Por el contrario, se toma como presupuesto que el régimen que regula a las campañas está regulado y que los distintos candidatos deben de cumplir con ciertas reglas en el interior del proceso para obtener el apoyo ciudadano, incluyendo reglas de propaganda, de gastos de campaña y de fiscalización.
143. Además, cuando la norma refiere que no debe generarse gasto, significa que no puede contabilizarse de manera independiente o como un tope diverso los gastos que pueda o no generar este candidato a diputado por representación proporcional en la campaña para obtener el respaldo de la ciudadanía a su partido político⁵³.

⁵¹ "Artículo 285. 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 registrados, para la obtención del voto.

Se entienden por actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Se entiende por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestos por los partidos políticos en su plataforma electoral, que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral".

⁵² "Artículo 14. Se entiende por distrito electoral uninominal, la demarcación territorial en la que será electa una fórmula de diputados propietario y suplente, por el principio de mayoría relativa".

⁵³ Aunque desde un punto de vista lógico, contrario a lo que insistentemente refiere el partido político, si pueden generarse actos de campaña que no generen gastos. Es decir, está en el mundo de lo posible que un candidato a diputado por representación proporcional se reúna con otras personas públicamente para explicar la propuesta política de su partido, sin implicar forzosamente gastos de pasaje, combustible, alimentación, etcétera.

144. La única condición que impone la norma es que la permisión de actos de campaña para los candidatos a diputados por representación proporcional se supedita a no generar gasto de campaña alguno **para sí mismo**, lo cual no es un mandato destinado a reglamentar las obligaciones de fiscalización de los candidatos (pues de ser así se caería en una invasión de competencias⁵⁴), sino es una obligación impuesta como parte de la regulación de la campaña. Por lo tanto, esta condicionante es independiente a los deberes que deben cumplir todos los candidatos a cualquier cargo público elegido democráticamente, incluyendo al de diputado por representación proporcional, en cuanto a los informes de gastos, a la forma en que los partidos políticos prorratan distintos gastos aplicables a todos sus candidatos, o las sanciones que procedan cuando los candidatos incumplan sus respectivos deberes, entre otros.
145. Una pregunta distinta es si en realidad se debería regular normativamente y de manera específica los topes de gastos de los candidatos a diputados por representación proporcional o si justo no debe permitirse celebrar algún gasto en particular por estos candidatos, ya que los gastos generados para obtener el apoyo ciudadano por este tipo de candidatos forma parte de los gastos prorrateados que tiene que informar cada partido político (que forma parte de su financiamiento), sin tener que generar una partida extra de financiamiento público para este tipo de candidaturas. Empero, tales aspectos en los que puede incidir la norma reclamada no fueron planteados como razones de invalidez por el partido político.
146. Por ende, se declara **válido** el artículo 276, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

XV. NEGATIVA DE REGISTRO DE LA TOTALIDAD DE CANDIDATURAS DEL PARTIDO POR INCUMPLIMIENTO DE LA PARIDAD DE GÉNERO

147. En su octavo concepto de invalidez, MORENA sostiene que el artículo 277, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo vulnera los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 41, base I, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 122 de la Constitución General, en relación con el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y con los numerales 1, 2, 23.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El texto objetado es el que sigue (se transcribe la totalidad del artículo y se destaca en negritas el párrafo cuestionado):

Artículo 277. Una vez fenecido el plazo para el registro de candidaturas, si un partido político no cumple con las reglas de paridad de género anteriormente citadas, el Consejo General le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidatura.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, si el partido político no realiza la sustitución de candidatos, el Consejo General le requerirá de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección.

En todo caso, se respetará la autodeterminación de los partidos políticos para decidir sobre la sustitución de los registros de candidaturas a fin de cumplir con el principio de paridad de género.

En caso de no atender los requerimientos, se sancionará con la negativa del registro de la totalidad de las candidaturas correspondientes.

148. Para el partido político, la cancelación de todos los registros es una sanción desproporcionada. El legislador pudo haber contemplado una regulación menos intrusiva, estableciendo un procedimiento sencillo y claro para que el mismo Consejo General se sustituya al partido político omiso y registre las candidaturas respectivas previo ajuste entre los géneros para salvaguardar el derecho de quienes no hayan dado causa a dicha irregularidad. La cancelación del registro son actos privativos que pueden permitirse sólo tras la satisfacción de las formalidades esenciales del procedimiento.

⁵⁴ Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno (véase, entre otras, lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas; 51/2014 y sus acumuladas; 90/2014; 35/2014 y sus acumuladas; 50/2015 y sus acumuladas; entre otras) que en atención a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j) de la Constitución Federal, se deja a la competencia de las entidades federativas la fijación de los límites de las erogaciones, entre otros casos en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, además de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias. Mientras que es competencia de la federación la reglamentación de las competencias del Instituto Nacional Electoral en cuanto al sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidato en los procesos electorales federales y locales. Consiguientemente, en el caso no existe una invasión a esta competencia, pues el precepto reclamado no está estableciendo una regla atinente a la forma de fiscalización de los candidatos a diputados por representación proporcional, sino una prerrogativa sujeta a una condicionante de carácter obligatorio. La forma en que se verifique el cumplimiento de dicha obligación o la forma en que deben de cumplir los candidatos a representación proporcional las distintas reglas de fiscalización no forma parte del contenido del precepto reclamado.

149. Se consideran como **infundados** estos planteamientos. La cancelación de los registros de la totalidad de candidatos del partido político por incumplimiento de las reglas de paridad de género no es una sanción desproporcionada que afecte los principios que rigen la materia electoral ni el derecho a ser votados de los candidatos: primero, porque tal sanción se justifica por un fin constitucionalmente imperioso que es salvaguardar el principio de igualdad sustantiva y, segundo, porque la medida legislativa es la más idónea, necesaria y proporcional al fin buscado: parte de reglas claras y preestablecidas para asegurar la paridad, se da tras haber prevenido en dos ocasiones al partido político y sólo ante el reiterado incumplimiento.
150. En principio, como se destacó en otros apartados de esta ejecutoria, este Tribunal Pleno ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el principio de paridad de género en el régimen electoral y las obligaciones que les compete a los distintos operadores jurídicos. Así, se ha llegado a la convicción de que con fundamento en el principio de igualdad sustantiva y, por ende, con miras a implementar acciones para combatir la discriminación histórica y estructural que han sufrido las mujeres en los procesos de selección de los titulares de los órganos representativos en nuestro país, el Poder Constituyente Federal decidió incorporar al orden constitucional un lineamiento expreso para asegurar la misma oportunidad de acceso a los hombres y mujeres para las candidaturas de elección popular.
151. El artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal⁵⁵ señala que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en la postulación y registro de las candidaturas a legisladores federales y locales. A su vez, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en su fracción II inciso h) indica que el Congreso de la Unión, en la Ley General que regule los procedimientos electorales, deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales⁵⁶.
152. Interpretando estas normas constitucionales, en conjunción con lo señalado en los artículos 7, 25 y 232, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵⁷ y en diversos tratados internacionales, este Tribunal Pleno ha llegado a la conclusión que el principio de paridad de género en el régimen electoral tiene observancia general y aplica para las elecciones en el ámbito federal y local (diputados federales, locales e integrantes de ayuntamientos), por lo que las constituciones y las leyes electorales deben ajustarse a tales lineamientos. Si bien las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género y deben de incluir tal principio en su régimen interno, no tienen el deber de regularlo en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.
153. Tal razonamiento se expuso de manera primigenia en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, fallada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, de la siguiente manera:

El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

⁵⁵ **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. [...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa".

⁵⁶ "SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: [...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales: [...]

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e [...]"

⁵⁷ "Artículo 7.

Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular".

"Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos: [...]

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; [...]"

"Artículo 232. [...]

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros".

Como un concepto previo a la paridad, se encuentra el de igualdad. La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquellas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón *prima facie* que puede ser desplazada por otras razones opuestas.

Sobre este tema, la Primera Sala de esta Suprema Corte, en un criterio que se comparte por este Pleno ha sostenido que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

De los datos oficiales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística se advierten condiciones de discriminación estructural que han afectado a la mujer en el ámbito político y público. Un primer problema fue la falta de candidaturas femeninas; sin embargo, a partir de la implementación legal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora abrogado) de la obligación de garantizar la paridad en el registro de candidaturas, el aumento en la postulación de mujeres no se ha traducido en el acceso efectivo a los puestos de representación.

De lo anterior se advierte que a pesar de que se ha cumplido con la premisa de paridad en la formulación de candidaturas, ello no se ha traducido en candidaturas efectivas. Es decir, la norma ha sido interpretada por los partidos de tal forma que aunque postulan más mujeres, ello no se convierte en la elección de más mujeres, de modo que las candidaturas no son efectivas, lo cual implica que se requieren acciones afirmativas que favorezcan la integración paritaria de los órganos de representación, es decir, que las candidaturas sean *efectivas* y no el cumplimiento de una mera formalidad.

A esta demanda obedeció la incorporación de dicha obligación a nivel constitucional, lo que conlleva la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1º y 4º constitucionales.

De esta forma, el Estado está obligado a hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación, en condiciones de igualdad, en la deliberación pública mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia, y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sostuvo que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Para el debido cumplimiento de dicho mandato, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer.

La Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, en el artículo 5, fracción I, define a las acciones afirmativas como el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

En este sentido, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) en el artículo 7 obliga a la adopción de medidas tendentes a eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condiciones con los hombres, ser elegibles para todos los organismos integrados mediante elecciones públicas.

En la recomendación general 23 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, por lo que hace a la toma de acciones afirmativas para lograr la participación de la mujer en la vida pública, ha señalado que:

“15. (...) La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.”

De igual forma, dicho Comité al emitir la Recomendación General número 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, en relación con la necesidad de la adopción de medidas temporales para lograr una igualdad sustantiva, señaló la exigencia de generar una estrategia que corrija la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. Esta igualdad se alcanzará cuando las mujeres disfruten de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tengan los mismos niveles de ingresos y que haya igualdad en la adopción de decisiones y en la influencia política.

Este derecho constituye un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral, como lo serían el democrático o la efectividad del sufragio), el principio de paridad será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.

De acuerdo con el marco constitucional, es claro que contrario a lo que aduce el Partido del Trabajo, la obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, por lo que dicho concepto de invalidez es infundado.

Cabe señalar que la implementación de estas medidas no puede ser arbitraria y que también se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad por parte de esta Suprema Corte.

154. Criterio que ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas; 39/2014 y sus acumuladas; 36/2015 y sus acumuladas⁵⁸; 45/2015 y sus acumuladas⁵⁹; 126/2015 y su acumulada 126/2015⁶⁰; 129/2015 y sus acumuladas⁶¹; 38/2017 y sus acumuladas⁶², entre otras.
155. Adicionalmente, debe destacarse que en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, el Tribunal Pleno fue enfático en señalar que las entidades federativas tienen competencias para establecer reglas de género y que lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente. En la respectiva sentencia se dice, en contestación a un argumento de deficiencia legislativa: *“por tanto, no existe la*

⁵⁸ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza en contra de consideraciones, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones.

⁵⁹ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

⁶⁰ Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con reservas, Medina Mora I. con reservas en los párrafos noventa y siete y cien, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales con salvedades en los párrafos cien a ciento ocho, respecto del apartado IX, relativo a la paridad de género en el sistema electoral local, consistente en reconocer la validez del artículo 49, fracción III, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

⁶¹ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales por distintas consideraciones, respecto del considerando décimo séptimo, tema 12, relativo a la paridad de género, consistente en reconocer la validez del artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

⁶² Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, se reconoció la validez de los artículos 73, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y 5, párrafo 1, en la porción normativa “en candidaturas a presidencias municipales,” 24, párrafo 3, párrafo tercero, y 237, párrafo 5, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando noveno, relativo a la paridad horizontal en la elección de ayuntamientos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular.

*omisión parcial que se apunta, pues si bien la Constitución Local no establece las reglas de paridad en cuestión, la legislación secundaria sí lo hace, sin que exista un mandato constitucional en el sentido de que éstas deban estar contempladas en las constituciones locales; esto es, la Constitución General no prevé una reserva de fuente de constitución local en materia de paridad*⁶³.

156. En suma, el criterio que esta Suprema Corte sustenta en relación con el principio de paridad de género y su aplicación al régimen electoral consiste en los siguientes lineamientos:

- a) El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral; un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- b) La incorporación de la “paridad” a nivel constitucional, fue resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1 y 4 constitucionales.
- c) La paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.
- d) No existe una norma expresa para las entidades federativas en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y
- e) De manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales y sin reserva de fuente.

157. Además, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local, por lo que, las Constituciones y leyes locales se deben ajustar también a lo previsto en ella (en lo que les corresponda)⁶⁴. Resaltándose entonces que la paridad de género debe entenderse garantizada en el momento de la postulación y registro, tal como expresamente lo indica el artículo 232 en sus numerales 3 y 4, por lo que de existir un procedimiento interno de selección partidaria, éste deberá a su vez balancear las exigencias democráticas con las de la paridad de género.

158. En suma, conforme a lo anterior, las legislaturas locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la **postulación y registro** de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de ayuntamientos⁶⁵, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁶³ Página 188 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

⁶⁴ El artículo 1º de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales indica:

“1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley. [...]”.

Cabe precisar que algunas de las disposiciones de esta ley únicamente resultan aplicables para los procesos federales, sin embargo, cuando se está en dicho caso, la propia ley así lo indica.

⁶⁵ En los citados precedentes se ha explicitado que la paridad **exigida constitucionalmente** es aquella que permite avanzar hacia una integración paritaria de los órganos, mediante la presentación y participación del mismo número de mujeres y de hombres para los cargos de elección a órganos de representación popular. A esto se le puede denominar como **paridad vertical**, mediante la cual se busca intercalar de forma paritaria a los candidatos de distinto género y garantizar que cada suplente sea del mismo género que el candidato propietario, a efecto de generar integraciones legislativas o de Cabildos más equitativas. La aplicación de la paridad de género a los Ayuntamientos, se debe hacer, tomando en consideración el órgano constitucional de que se trata, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Para efectos constitucionales, se entiende que es el Ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado, el que ejerce las funciones de gobierno. A partir de ello, debe entenderse que es obligación de las legislaturas observar en la integración de los ayuntamientos el principio de paridad de género en la postulación de los candidatos respectivos; **sin embargo, no existe una obligación** de introducir también la llamada **paridad de género horizontal** en la que se obliga la postulación paritaria, también respecto de las candidaturas a presidentes municipales en todos los municipios de la entidad. Empero, su establecimiento queda a la libre configuración de la que gozan los Estados en términos de lo previsto en los artículos 40 y 41, primer párrafo, de la Constitución Federal.

159. Ahora bien, el Estado de Quintana Roo cumpliendo con el aludido mandato constitucional y con la previsto al respecto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, decidió incorporar el principio de paridad de género en la postulación y registro de candidatos a diputados y a miembros de los ayuntamientos, tanto en la denominada vertiente vertical como horizontal. En el artículo 49 de la Constitución Local⁶⁶ se establece expresamente dicha obligación.
160. Por su parte, la Ley Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 40, 86, 274 y 275⁶⁷, reiteran la obligación de respetar el principio de paridad en la postulación y registro de candidatos para diputados e integrantes de los ayuntamientos (en su vertiente vertical y horizontal).
161. Bajo este contexto normativo, se advierte que el precepto reclamado se inserta en el capítulo de la ley que va destinado a delimitar el procedimiento de registro de los candidatos. Conforme a este procedimiento, según los artículos 274 y 275, le corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, así como a los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes a que se les reconozca ese derecho si cumplieron los requisitos mínimos establecidos en ley.
162. Así, los partidos políticos tienen el derecho para postular candidatos a miembros de ayuntamientos y a diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, mientras que los candidatos independientes pueden postularse a diputados por mayoría relativa y a ayuntamientos por planillas completas. En todas estas modalidades, tanto para los partidos políticos como para los candidatos independientes⁶⁸, la ley exige que se respete el principio de paridad de género; en particular, en la integración de los ayuntamientos en sus dimensiones horizontal y vertical.

⁶⁶ **Artículo 49.-** El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes. La jornada electoral tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. [...]

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, así como un ambiente libre de cualquier tipo de violencia política por razones de género. Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros, procurando, siempre que el número de postulaciones lo permita, que ninguno de éstos obtenga una cantidad mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales, así como en las candidaturas a miembros que conformen las planillas de Ayuntamientos. En la integración de las planillas de los Ayuntamientos se deberá postular una fórmula de candidatos jóvenes. **En la postulación de candidatos a diputados locales y a integrantes de miembros de los ayuntamientos, se deberá respetar el principio de paridad de género, tanto en su dimensión vertical como en su dimensión horizontal**, cuyos supuestos serán regulados en la ley. En ambos casos, no se admitirá la postulación de candidaturas, tanto a diputados locales como a miembros de los ayuntamientos, en detrimento de la sub-representación y/o sobre-representación de cualquiera de los géneros, en la medida que esto sea posible. [...]. (normas que forman parte del decreto ahora reclamado pero que no fueron impugnadas, por lo que gozan de presunción de validez).

⁶⁷ **Artículo 40.** Los partidos políticos promoverán los valores cívicos, la cultura democrática y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos.

Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados e integrantes de los ayuntamientos, éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Los partidos políticos se registrarán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, esta Ley y las que conforme a las mismas, establezcan sus estatutos".

Artículo 274. Corresponde a los partidos políticos y coaliciones, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular, así como a los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes y que hayan obtenido ese derecho en los términos de esta Ley".

Artículo 275. Las candidaturas a diputados y a miembros de los Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Estatal, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, conforme a la Constitución Federal, la Constitución del Estado y esta Ley.

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, así como un ambiente libre de cualquier tipo de violencia política por razones de género. Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros, procurando, siempre que el número de postulaciones lo permita, que ninguno de éstos obtenga una cantidad mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales, así como en las candidaturas a miembros que conformen las planillas de Ayuntamientos. En la integración de las planillas de los Ayuntamientos se deberá postular una fórmula de candidatos jóvenes. En la postulación de candidatos a diputados locales y a integrantes de miembros de los ayuntamientos, se deberá respetar el principio de paridad de género, tanto en su dimensión vertical como en su dimensión horizontal, cuyos supuestos serán regulados en la ley. En ambos casos, no se admitirá la postulación de candidaturas, tanto a diputados locales como a miembros de los ayuntamientos, en detrimento de la sub-representación y/o sobre-representación de cualquiera de los géneros, en la medida que esto sea posible.

La lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional de cada partido político, deberá estar integrada de la siguiente manera:

a) Cinco candidatos postulados y registrados de manera directa y cinco candidatos que hayan participado bajo el principio de mayoría relativa y que no habiendo obtenido el triunfo por este principio, hayan obtenido los mayores porcentajes de votación válida distrital.

b) La lista en su totalidad deberá estar integrada de manera alternada entre géneros, estableciéndose las posiciones 1, 3, 5, 7 y 9 a un mismo género y al otro género las posiciones 2, 4, 6, 8 y 10, de la lista registrada ante el Instituto Electoral.

c) El partido político definirá con base en el inciso b), qué posiciones registrará de manera directa y qué posiciones se integrarán con los candidatos que no habiendo ganado, hayan obtenido los mejores resultados de la contienda electoral".

⁶⁸ En su libertad configurativa, la ley también consideró que en la postulación de planillas completas para la integración de los ayuntamientos por parte de candidatos independientes, se debe de respetar a su vez el principio de paridad de género en sus vertientes horizontal y vertical. Ello, en términos del artículo 86 de la Ley Electoral Local:

Artículo 86. Para los efectos de la integración del Congreso del Estado, los candidatos independientes para el cargo de diputado por el principio de mayoría relativa deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente, respetando las mismas reglas de paridad de género contenidas en la Constitución del Estado y en esta Ley.

Para la integración de Ayuntamientos, los candidatos independientes deberán registrar la planilla completa que estará integrada por los candidatos a presidente, síndico y regidores, conformando fórmulas de propietarios y suplentes, igualmente observando las reglas de paridad de género en sus dimensiones horizontal y vertical".

163. La postulación y registro se hace en fechas previamente establecidas⁶⁹. Por ejemplo, en términos del artículo 276, para los diputados electos por el principio de mayoría relativa, la fecha de registro es del nueve al trece de marzo, mientras para que la elección de los miembros de los ayuntamientos, el registro de candidaturas se da del dos al siete marzo del año de la elección. La presentación del registro deberá hacerse, dependiendo del tipo de elección o de las circunstancias electorales, ante el Consejo General o ante los consejos distritales o municipales.
164. Lo importante de este procedimiento de registro es que se establecen reglas precisas para asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en ley, incluyendo el de paridad de género. Respecto a la generalidad de los requisitos de una solicitud de candidatura, según lo dispuesto en los artículos 279 y 280⁷⁰, recibida una solicitud de registro ante la autoridad que corresponda, se verificará dentro de los dos días siguientes que se cumplieron tanto los requisitos de la solitud como las reglas relativas a la paridad de género. Si de esta verificación se advierten omisiones de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido o candidato independiente para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes se subsanen los requisitos omitidos o se sustituya la candidatura, siempre y cuando se encuentre corriendo el respectivo plazo de registro.
165. Aunado a esta verificación, en términos del precepto ahora reclamado y respecto únicamente al requisito de respeto de las reglas de paridad de género, fenecido el plazo para el registro de las candidaturas, si se incumplen las reglas relativas a la paridad de género, se requerirá para que en un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación se rectifique la solicitud de registro de candidatura. Si transcurrido este plazo no se realiza la sustitución de candidatos, se requerirá de nueva cuenta para que dentro de un plazo de veinticuatro horas desde la notificación se haga la corrección. Una vez hechas estas prevenciones, de no atenderse los requerimientos, se procederá a sancionar con la negativa de registro de la totalidad de las candidaturas correspondientes.
166. Ahora bien, lo que reclama en específico el partido político es esa sanción consistente en negar los registros de la totalidad de las candidaturas del partido político. Como se adelantó, **no se coincide** con la petición de invalidez.
167. No se afectan los principios que rigen la materia electoral ni el derecho a ser votado, pues la medida legislativa que afecta la prerrogativa de registro de los candidatos cumple una finalidad constitucionalmente imperiosa, que es respetar y proteger el respeto a las reglas que salvaguardan el principio de paridad de género.

⁶⁹ "Artículo 109. Los ciudadanos que tengan derecho a registrarse como candidatos independientes en términos del Capítulo anterior, de manera individual en el caso de Gobernador, mediante fórmulas o planillas en el caso de diputados o miembros de los ayuntamientos, respectivamente, deberán presentar su solicitud dentro de los plazos de registro de candidatos establecidos en esta Ley".

⁷⁰ "Artículo 279. La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por el presidente del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en el representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de los candidatos:

I. Apellidos paterno, materno y nombre (s), alias o sobrenombre, en su caso, expresando su consentimiento para que sea impreso en las boletas electorales;

II. Lugar y fecha de nacimiento;

III. Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

IV. Ocupación;

V. Clave de la credencial para votar;

VI. Cargo para el que se les postule, y

VII. Los candidatos a diputados al Congreso del Estado y a miembros de los ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución Federal y la Constitución del Estado en materia de reelección.

La solicitud deberá acompañarse de:

a) La declaración de aceptación de la candidatura respectiva;

b) Copia certificada del acta de nacimiento;

c) La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente;

d) Para el caso de miembros de los ayuntamientos, deberá presentar constancia de vecindad, emitida por la autoridad municipal correspondiente;

e) Copia del anverso y reverso de la credencial para votar;

f) Manifestación por escrito del partido político postulante en el que exprese que el candidato, cuyo registro solicita, fue electo o designado de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y

g) Currículum vitae.

Además de los requisitos señalados en los incisos anteriores, deberá presentar los establecidos en esta Ley".

"Artículo 280. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o secretario del órgano administrativo electoral que corresponda, se verificará dentro de los dos días siguientes que se cumplieron con todos los requisitos señalados en el artículo anterior, y con el principio de paridad de género en su dimensión horizontal o vertical según corresponda, y que los candidatos satisfacen los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución del Estado y en esta Ley.

Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos o que alguno de los candidatos no es elegible, el titular de la Dirección de Partidos Políticos, o en su caso el Presidente o el Secretario del órgano desconcentrado respectivo, notificará de inmediato al partido político, para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes subsanen el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos establecidos para el registro correspondiente. En el caso de las candidaturas independientes, para efectos de subsanar omisiones, la notificación se hará directamente al interesado o a su representante.

Si para un mismo cargo de elección popular se solicita el registro de diferentes candidatos por un mismo partido político, el presidente o secretario del consejo electoral correspondiente lo requerirá a efecto de que en el término de cuarenta y ocho horas señale cual solicitud debe prevalecer. En caso de no atender al requerimiento se entenderá que opta por la última solicitud presentada, quedando sin efecto las anteriores.

Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de los plazos establecidos, será desechada de plano. No se registrará la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos". [En relación con este artículo, en la presente acción de inconstitucionalidad, únicamente se impugna el penúltimo párrafo, por lo que el resto del precepto goza de presunción de constitucionalidad].

168. Por su parte, la medida legislativa está íntimamente relacionada y es necesaria y proporcional con el fin buscado. No es una sanción que se aplique de manera directa y sin respetar las formalidades del procedimiento, sino que proviene justo de un procedimiento en donde se tuvo la oportunidad de corregir en varias ocasiones el incumplimiento de las reglas de paridad. Ello, tanto durante el plazo de registro de la candidatura (si es que se le requirió el cumplimiento de los requisitos según el artículo 280), como una vez finalizado el plazo de registro, ante la obligación de la autoridad electoral para requerir el respeto de la paridad de género en dos ocasiones. Además, se basa en reglas previamente establecidas por la legislación electoral en torno a la paridad de género, que buscan precisamente asegurar la igualdad sustantiva dentro del proceso electoral en cumplimiento al texto constitucional, y no existe una opción legislativa menos intrusiva para los candidatos o partidos políticos.
169. Sobre este aspecto, cuando se dice que la opción que plantea el partido político en su demanda es inviable, es porque la autoridad electoral no está en la capacidad de decidir cuáles candidaturas son las que pueden subsistir y cuáles deben ser remplazadas o sustituidas para conseguir la paridad de género. No puede sustituirse en la voluntad de los candidatos o de las asociaciones políticas. Como se describió en párrafos anteriores, los partidos políticos deben presentar sus registros de la totalidad de candidatos a diputados y miembros de ayuntamientos siguiendo las pautas para respetar el principio de paridad de género. Por un lado, se postula una serie de fórmulas para diputados por mayoría relativa y otra serie de fórmulas para integrar la lista de diputaciones por representación proporcional; asimismo, se postulan planillas con ciertos candidatos alternados por géneros y alternados por géneros en razón del titular de la planilla. El dilema es que de atenderse a la sugerencia del partido político, para hacer respetar el principio de paridad de género, tendrían que cancelarse ciertas fórmulas de diputados o planillas de ayuntamientos bajo la mera apreciación subjetiva de la autoridad electoral, lo cual no puede efectuarse bajo pena de inmiscuirse en las decisiones internas de los partidos políticos. Lo mismo pasaría con la planilla para ayuntamientos postulada por la figura de la candidatura independiente.
170. Es por esta razón que el legislador fue especialmente cuidadoso e implementó un procedimiento completo para requerir en múltiples ocasiones el cumplimiento de las reglas de paridad de género ante la imposibilidad de sustituirse en la elección de los postulantes. Aunque la negativa de registro de la totalidad de las solicitudes es grave, ello se debe precisamente a la gravedad de la conducta omisiva y reiterada de los partidos y candidatos.
171. Por todo lo anterior, se llega a la convicción que resulta **acorde al texto constitucional** la medida legislativa implementada en el cuarto párrafo del artículo 277. A similar conclusión se llegó en la acción de inconstitucionalidad 38/2017, fallada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete⁷¹, pero en esa instancia a la luz de una interpretación conforme que diera oportunidad a los partidos de ser requeridos. Sin embargo, como se ha venido explicando, la propia legislación del Estado de Quintana Roo ya plantea una serie de prevenciones y requerimientos para el cumplimiento de la paridad de género antes de aplicarse cualquier sanción, a diferencia del precedente en donde se reconoció su existencia para ciertos supuestos justo a través de una interpretación conforme.

XVI. REGULACIÓN SOBRE LAS SOLICITUDES DE LOS PARTIDOS PARA UN MISMO CARGO CON MÁS DE UN CANDIDATO

172. En su noveno concepto de invalidez, MORENA aduce que el artículo 280, penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales contradice los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales y las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación, así como el principio constitucional de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos, previstos en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), e) y l), y 133 de la Constitución General.
173. El texto es el siguiente (se transcribe la totalidad del artículo y se destaca en negritas la porción cuestionada):

Artículo 280. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o secretario del órgano administrativo electoral que corresponda, se verificará dentro de los dos días siguientes que se cumplieron con todos los requisitos señalados en el artículo anterior, y con el principio de paridad de género en su dimensión horizontal o vertical según corresponda, y que los candidatos satisfacen los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución del Estado y en esta Ley.

Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos o que alguno de los candidatos no es elegible, el titular de la Dirección de Partidos Políticos, o en su caso el Presidente o el Secretario del órgano

⁷¹ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo segundo, relativo a la cancelación de registro de los candidatos, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 253, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco. Los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

desconcentrado respectivo, notificará de inmediato al partido político, para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes subsanen el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos establecidos para el registro correspondiente. En el caso de las candidaturas independientes, para efectos de subsanar omisiones, la notificación se hará directamente al interesado o a su representante.

Si para un mismo cargo de elección popular se solicita el registro de diferentes candidatos por un mismo partido político, el presidente o secretario del consejo electoral correspondiente lo requerirá a efecto de que en el término de cuarenta y ocho horas señale cual solicitud debe prevalecer. **En caso de no atender al requerimiento se entenderá que opta por la última solicitud presentada, quedando sin efecto las anteriores.**

Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de los plazos establecidos, será desechada de plano. No se registrará la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos.

174. A decir del partido político, se actualiza una violación constitucional porque a partir de la norma reclamada se presume la voluntad de un partido político, generando incertidumbre jurídica. Lo correcto para el partido político para corregir el problema de ausencia de contestación al requerimiento es que sea el partido o los propios interesados, que eventualmente reclamen ser candidatos conforme a estatutos, presenten ante la autoridad electoral sus respectivas evidencias y ésta decida según constancias fehacientes.
175. Esta Suprema Corte califica como **infundado** este planteamiento. Con la norma no se violan los principios que rigen la materia electoral, los principios de auto organización y autodeterminación de los partidos ni el derecho a ser votado de los candidatos. Por el contrario, la norma prevé un mecanismo para dar cauce a las distintas solicitudes del partido político a fin de evitar llegar a sanciones tan severas como negar el registro. Ello, sin sustituirse en la voluntad del partido, pues cualquier solicitud que presente un partido político ante la autoridad electoral lleva aparejado que fue intención del mismo proponer a determinadas personas para un cargo público. La norma da primacía a cierta voluntad precisamente porque es la última presentada por el partido.
176. A mayor abundamiento, siguiendo la línea argumentativa del apartado anterior, el precepto que se estudia en este diverso apartado se encuentra inserto en el capítulo de la ley que regula el registro de los candidatos. Conforme a los citados artículos 274, 275 y 276, los partidos políticos cuentan con el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular, así como los candidatos independientes que hayan cumplido ciertos requisitos a que se les reconozca su derecho para poder ser formalmente candidatos. Este registro se hace en fechas determinadas y ante el Consejo General o ante los consejos distritales o municipales dependiendo el cargo de elección popular al que se pretende postular.
177. Con fundamento en el artículo 279 de la ley electoral local⁷², se advierte que la solicitud de candidaturas debe de cumplir con ciertos requisitos, entre otros, ser firmada por el presidente del partido o su equivalente y contener: nombre del candidato, lugar y fecha de nacimiento, ocupación, clave de la credencial de elector, cargo para el que se postula, etcétera. Asimismo, la solicitud se deberá de acompañar, entre otros, por la declaración de aceptación de la candidatura por la respectiva persona, copia certificada del acta de nacimiento, constancia de residencia, copia de la

⁷² **Artículo 279.** La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por el presidente del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en el representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de los candidatos:

I. Apellidos paterno, materno y nombre (s), alias o sobrenombre, en su caso, expresando su consentimiento para que sea impreso en las boletas electorales;

II. Lugar y fecha de nacimiento;

III. Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

IV. Ocupación;

V. Clave de la credencial para votar;

VI. Cargo para el que se les postule, y

VII. Los candidatos a diputados al Congreso del Estado y a miembros de los ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución Federal y la Constitución del Estado en materia de reelección.

La solicitud deberá acompañarse de:

a) La declaración de aceptación de la candidatura respectiva;

b) Copia certificada del acta de nacimiento;

c) La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente;

d) Para el caso de miembros de los ayuntamientos, deberá presentar constancia de vecindad, emitida por la autoridad municipal correspondiente;

e) Copia del anverso y reverso de la credencial para votar;

f) Manifestación por escrito del partido político postulante en el que exprese que el candidato, cuyo registro solicita, fue electo o designado de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y

g) Currículum vitae.

Además de los requisitos señalados en los incisos anteriores, deberá presentar los establecidos en esta Ley".

- credencial de elector, currículum vitae, manifestación por escrito del partido político postulante en la que se exprese que el candidato, cuyo registro solicita, fue electo o designado de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.
178. Bajo esta tónica, el citado artículo 280 regula los actos que deberá de llevar a cabo la autoridad electoral una vez que se reciba la solicitud. Se mandata que el Presidente o secretario del órgano administrativo electoral que corresponda deberá verificar dentro de los dos días siguientes que se reciba la solicitud que se cumplieron con todos los requisitos de la misma, incluyendo la paridad de género y los requisitos de elegibilidad de los candidatos que prevé para cada uno de ellos la Constitución Local o la ley. Si de esa verificación se advierte el incumplimiento de uno o varios requisitos de la solicitud o los candidatos no son elegibles, la autoridad electoral correspondiente deberá notificar de inmediato al partido político para que en el plazo de cuarenta y ocho horas se subsane los requisitos incumplidos o se sustituya la candidatura (siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos establecidos para el registro). Aunado a lo anterior, se mandata que si para un mismo cargo de elección popular, un partido político solicita el registro de diferentes candidatos, la autoridad electoral que corresponda requerirá al partido para efecto de que en un término de cuarenta y ocho horas se señale cuál solicitud debe prevalecer, aclarando que si no se atiende dicho requerimiento, se optará por registrar la última solicitud presentada, quedando sin efectos las anteriores.
179. El partido político se inconforma en contra de esta última hipótesis normativa. A su juicio, no puede optarse por la última solicitud de registro pues se estaría suplantando la voluntad del partido político y se estaría la autoridad electoral entrometiendo en decisiones intra-partidarias. Como se dijo, no se comparte este razonamiento.
180. El objetivo constitucional de la norma reclamada es respetar y proteger el derecho de los candidatos a ser votado. Los partidos políticos son asociaciones políticas que, entre otras muchas cosas, permiten a los ciudadanos participar como candidatos en los procesos electorales. Son pues los entes encargados de postular a candidatos en los diferentes puestos de elección popular, cuyo registro debe de ser aprobado por la autoridad electoral. En ese tenor, haciendo uso de su libertad configurativa sobre este aspecto, el Congreso Local implementó en la norma reclamada un cauce a las solicitudes de los partidos políticos y establece un mecanismo para acreditar los diferentes requisitos y así tener como válido los registros de los candidatos partidistas.
181. Consecuentemente, la decisión de que se opte por una determinada solicitud de registro no se hace caprichosamente o a través de una decisión arbitraria de la autoridad electoral, como implica el partido político accionante. Primero, porque se parte del presupuesto de que el partido político, equivocadamente, presentó dos o más solicitudes de candidatura para un mismo cargo de elección popular. Segundo, porque ante la duda sobre cuál es el candidato que debe registrarse por parte del partido político, el propio artículo 280 establece la oportunidad al partido político para corregir su solicitud. Explícitamente se dice que se requerirá al partido político para que dentro de cuarenta y ocho horas se subsane la duplicidad de registro.
182. Asimismo, la determinación normativa de optar por la última solicitud es una medida proporcional al fin buscado, ya que no implica la cancelación automática del registro, toma como dada una solicitud del partido político (que implica necesariamente su voluntad de registrar a una persona como candidato, por lo que no existe ninguna suplantación o intromisión en la decisiones de los partidos) ni deja en un estado de indefensión a las otras personas que previamente se había solicitado su registro como candidatos y cuya postulación ha quedado sin efectos, pues existen los medios de defensa internos para impugnar las determinaciones sobre el registro que tome la autoridad electoral. No es una decisión que goce de manera automática de irrevocabilidad. Si la candidatura que procede según el partido político no es la que corresponde a la última solicitud, sino a la previa o alguna de las previas, se tuvo la oportunidad de corregir tal situación por virtud del requerimiento y se tiene a su vez la posibilidad de impugnar la resolución sobre el registro.
183. Por todo lo anterior, esta Suprema Corte estima que no se genera ninguna incertidumbre en el proceso electoral y que existen reglas claras y mecanismos previamente identificados para que los partidos políticos conozcan el mecanismo de tramitación de sus solicitudes de registro y las consecuencias de hacer caso omiso a los requerimientos de la autoridad electoral, por lo que no se violan los principios que rigen la materia electoral ni se incide en el derecho a ser votado de los candidatos o en los principios de auto organización y autodeterminación de los partidos. Consecuentemente, debe declararse la validez del penúltimo párrafo del artículo 280 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

XVII. COALICIONES Y CÓMPUTO DE VOTOS EN UNA BOLETA ELECTORAL

184. En su décimo concepto de invalidez, MORENA sostiene que el artículo 337, fracción I, inciso a), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción normativa que regula cómo aparece el emblema de las coaliciones en la boleta electoral, resulto inválida al transgredir el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), puntos 1 y 4, del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. El legislador local no tiene competencias para reglamentar la figura de las coaliciones.

185. El texto del inciso reclamado es el que sigue (se transcribe en totalidad el artículo y se destaca en negritas la porción cuestionada):

Artículo 337. Al realizar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, los funcionarios de la misma, para determinar la validez o nulidad de los votos, observarán las siguientes reglas:

I. Será considerado como voto válido en favor de un partido político, coalición o candidatura independiente, cuando:

a) El elector haya marcado la boleta electoral únicamente en el espacio que contenga el emblema del partido político, **coalición** o candidatura independiente.

b) El centro de la marca principal se encuentre en un solo espacio, y demuestre fehacientemente la intención del elector de votar en favor del partido político, coalición o candidatura independiente.

c) Los electores marquen dos o más recuadros de partidos políticos y estos se encuentren coaligados.

II. Será nulo el voto emitido cuando:

a) Aquel expresado por los electores en una boleta que depositen en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de un candidato independiente;

b) Cuando los electores marquen dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos;

c) Los electores hayan marcado en su totalidad la boleta electoral y que no se pueda determinar la intención de votar por un solo partido político, coalición o candidato independiente;

d) Cuando los electores marquen en la boleta dos o más cuadros y exista coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para candidatura de la coalición y se registrará por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla.

III. Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.

186. Al igual que en el apartado décimo de esta ejecutoria, se considera **fundado** el razonamiento de invalidez del partido político. Tal como se adelantó, con fundamento en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, es un mandato constitucional que en una ley general se regule un sistema uniforme de la figura de coaliciones; en particular, las reglas conforme "*conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos*".

187. En ese sentido, toda vez que la disposición reclamada precisamente prevé una regla para considerar válido el voto de una persona que marcó el emblema de una coalición, se encuentra en el ámbito de competencias del Congreso de la Unión. Así, se debe declarar inválida la porción normativa que dice "*coalición*" del inciso a) de la fracción I del artículo 337, para que su texto quede de la manera que sigue:

Artículo 337. Al realizar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, los funcionarios de la misma, para determinar la validez o nulidad de los votos, observarán las siguientes reglas:

I. Será considerado como voto válido en favor de un partido político, coalición o candidatura independiente, cuando:

a) El elector haya marcado la boleta electoral únicamente en el espacio que contenga el emblema del partido político o candidatura independiente. [...].

188. No es obstáculo para esta conclusión que el Poder Legislativo haya aludido en su informe que el contenido de la norma reclamada se debe a un error involuntario y que en realidad pretendió referirse a los partidos políticos coaligados. Más bien, para esta Suprema Corte las razones expuestas por el legislador demuestran el contenido inconstitucional de la norma cuestionada.

XVIII. REGLA PARA LA ASIGNACIÓN DE REGIDORES POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS

189. En el que denominó como décimo sexto concepto de invalidez, MORENA cuestionó la validez de la fracción I y del último párrafo del artículo 381 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo por contradecir lo dispuesto en los artículos 1º, 14, segundo y cuarto párrafos, 16, primer párrafo, 115, bases I y VIII, primera parte, 116, fracción IV, incisos a) y b), y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1, 2, 16, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

190. El texto de los párrafos impugnados es el que sigue (se transcribe la totalidad el artículo y se destaca en negritas lo cuestionado):

Artículo 381. La asignación de las regidurías de representación proporcional se hará a favor de los candidatos registrados en las planillas respectivas de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes 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 tres por ciento de la votación válida emitida.

El requisito establecido en la fracción I de este artículo, no será aplicable a las candidaturas independientes.

191. El partido político alega que el contenido de las disposiciones reclamadas es irracional y excesivo al vulnerar el derecho humano de los ciudadanos a poder votar y a estar debidamente representados en el gobierno municipal según el resultado de la elección, así como el derecho de los candidatos a integrar los órganos de representación municipal, a la igualdad del sufragio, a la libertad de asociación y al derecho de auto determinación y auto organización de los partidos y los principios de libertad municipal y de régimen democrático, representativo y popular en la integración de cada uno de los ayuntamientos. No es posible sujetar la asignación de miembros del ayuntamiento por representación proporcional a la votación en otro municipio.

192. Este Tribunal Pleno considera este razonamiento como **fundado**, de la misma forma en que se resolvió una problemática idéntica en las acciones de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas⁷³ y 38/2017 y sus acumuladas⁷⁴. Al respecto, en el primer precedente se sostuvo lo que se transcribe a continuación:

Este Tribunal considera que asiste la razón a los partidos políticos promoventes al considerar que los artículos 28, fracción IV, y 377, fracción I, del Código Electoral del Estado de México son contrarios a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que se condiciona la asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas en otros municipios, introduciendo así requisitos que exceden el ámbito de la elección en el Municipio en concreto.

Principalmente se encuentra una vulneración de lo previsto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que, entre otras cosas, se establece el derecho de los ciudadanos a ser votados para cualquiera de los cargos de elección popular; y respecto del artículo 115 constitucional en lo relativo a la autonomía municipal y el principio de representación proporcional.

Los artículos impugnados, al establecer como requisito que se registren, como mínimo, planillas completas respecto de cuando menos cincuenta municipios, contraviene los artículos constitucionales señalados en razón de que limita el derecho a ser votado de los ciudadanos de forma injustificada y exige requisitos que exceden el ámbito propiamente municipal, sujetando la representación de las minorías al cumplimiento de requisitos a nivel estatal.

En efecto, que los partidos políticos deban registrar planillas en cuando menos cincuenta municipios constituye una limitante que rebasa el ámbito municipal correspondiente, en la que no se toma en cuenta que los votos conforme a los cuales se hará la distribución respectiva son los emitidos en un Municipio en particular, lo que constituye un obstáculo que resta valor a los votos emitidos por los habitantes.

Por otra parte, es de señalarse que si bien este Tribunal reconoce en todo momento la amplitud de facultades de que gozan las legislaturas locales para regular lo relativo a las elecciones, debe destacarse que dicho criterio no es absoluto sino que debe atenderse al caso concreto. En el caso que se presenta, la configuración del legislador permite que lo que suceda en otros municipios dentro del proceso electoral incida en la asignación de regidores por representación proporcional en otro. No puede dejar de reconocerse que los ayuntamientos como órganos de gobierno se encuentran diferenciados entre sí.

⁷³ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁷⁴ Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, relativo a las exigencias para participar en el procedimiento de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 75, en la porción normativa "En el caso de los partidos políticos se requerirá adicionalmente que hubieren registrado planillas en el número de ayuntamientos que determine la ley", de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Adicionalmente, es de señalarse que al resolver la acción de inconstitucionalidad 57/2012, en la que se ventilaban disposiciones correspondientes al estado de Zacatecas, este Tribunal abandonó el criterio⁷⁵ propio sustentado al resolver diversa acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004.

De esta manera y de conformidad con lo anterior, se considera inconstitucional la limitación establecida en el Código Electoral del Estado de México conforme a la cual la asignación de regidurías de representación proporcional procede únicamente si se registraron planillas en cierto número de municipios. Lo anterior, en razón de que tal disposición redundante en perjuicio del voto pasivo de los ciudadanos y excede el ámbito municipal.

Consecuentemente, debe declararse la invalidez de los artículos 28, fracción IV en la porción normativa que señala: "por lo menos, cincuenta municipios del Estado" y 377, fracción I, del Código Electoral del Estado de México".

193. Por lo que, acorde con el criterio precedente, debe determinarse que asiste la razón al partido político promovente, en razón de que, en el precepto impugnado, se condiciona la asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas **en otros seis municipios**, introduciendo así requisitos que exceden el ámbito de la elección en el Municipio en concreto.

194. Esto es así, ya que se vulnera lo previsto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, en razón de que limita el derecho a ser votado de los ciudadanos de forma injustificada y exige requisitos que exceden el ámbito propiamente municipal, sujetando la representación de las minorías al cumplimiento de requisitos a nivel estatal. Ello es así, pues se establece una limitante que rebasa el ámbito municipal correspondiente, en la que no se toma en cuenta, que los votos conforme a los cuales se hará la distribución respectiva son los emitidos en un Municipio en particular, lo que constituye un obstáculo que resta valor a los votos emitidos por los habitantes.

195. Consecuentemente, debe declararse la **invalidez de la fracción I del artículo 381** de la ley electoral local. Asimismo, debe declararse la **inconstitucionalidad del último párrafo de este precepto**, pues aunque señala que el requisito de haber registrado planillas en otros municipios para obtener regidores por representación proporcional no le es aplicable a los candidatos independientes, por certeza normativa, no tiene caso dejar subsistente una norma que prevé la inaplicabilidad de un requisito que se considera constitucionalmente inválido, aunque su destinatario sea los partidos políticos.

196. Consiguientemente, el artículo 381 quedará de la siguiente manera:

Artículo 381. La asignación de las regidurías de representación proporcional se hará a favor de los candidatos registrados en las planillas respectivas de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes que no ganaron la elección y que cumplan los siguientes requisitos:

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

197. Con esta declaratoria de inconstitucionalidad no se genera ningún vacío normativo en la ley electoral, pues el mecanismo para asignar regidores por representación proporcional funciona de manera independiente a los requisitos para poder tener derecho a esa distribución (este mecanismo se encuentra regulado en los artículos 382 a 386 de la ley); además de que es el primer párrafo del artículo 381 el que prevé la regla general sobre a quiénes les corresponde el derecho de asignación de regidurías de representación proporcional.

⁷⁵ Tesis de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. LOS ARTÍCULOS 40, FRACCIÓN IV, Y 243, FRACCIÓN I, DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL CONDICIONAR 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, NO SON CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Los citados preceptos que condicionan la eventual asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas completas de candidatos en por lo menos seis Municipios de la entidad, son constitucionales, por constituir bases generales del sistema de representación proporcional para la integración del órgano de gobierno municipal. Ello es así, pues como puede observarse de las bases generales que sustentan el principio de representación proporcional, contenidas en la tesis de jurisprudencia P/J. 69/98, emitida por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189, con el rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", trasladadas al ámbito de las elecciones municipales, 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, 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 con 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. El criterio contenido en la presente tesis fue abandonado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, cuya sentencia aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, Tomo 1, octubre de 2013, página 61.

XIX. REGLAS SOBRE LAS PRUEBAS EN UNA QUEJA O DENUNCIA DE UN PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR

198. En el décimo primer concepto de invalidez, MORENA afirma que el artículo 416, párrafo segundo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales transgrede los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales y las garantías de justicia pronta, seguridad jurídica, fundamentación y motivación previstas en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, segundo párrafo, y 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución General. El texto de esta fracción es el que sigue (se transcribe la totalidad del precepto y se destaca en negritas lo cuestionado):

Artículo 416. Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto Estatal; las personas morales lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;

III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;

V. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos, y

VI. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

Salvo la hipótesis contenida en la última parte del párrafo siguiente, ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

La autoridad que tome conocimiento de la interposición de una queja o denuncia en forma oral, deberá hacerla constar en acta, requiriendo la ratificación por parte del denunciante. En caso de no acudir a ratificar la denuncia o queja dentro del término de tres días contados a partir de que se le notifique la citación, se tendrá por no formulada la denuncia.

La queja o denuncia podrá ser formulada ante cualquier órgano del Instituto Estatal, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal para su trámite, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso; supuesto en el que será remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

Los órganos del Instituto Estatal que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estime pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

El órgano del Instituto Estatal que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

199. A consideración del partido político, la fracción cuestionada es normativamente deficiente al sólo prever la regla general respecto a la presentación de pruebas, sin regular los casos de excepción, como cuando no está al alcance del promovente de la denuncia ofrecer las pruebas o mencionar las que deben de requerirse con previa solicitud por existir un impedimento legal para que las mismas sean proporcionadas por el órgano competente. Cita como aplicable, por analogía, el criterio de esta Corte que se refleja en la tesis de rubro: **"PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO. LA PARTE INTERESADA PUEDE ACUDIR DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO PARA QUE REQUIERA A LOS FUNCIONARIOS O AUTORIDADES EN EL SENTIDO DE QUE EXPIDAN LAS COPIAS O DOCUMENTOS PARA QUE SEAN APORTADOS EN EL JUICIO SIN QUE PREVIAMENTE LOS HAYA SOLICITADO, CUANDO EXISTA UN IMPEDIMENTO LEGAL PARA QUE AQUÉLLOS LOS EXPIDAN"**.

200. Este Tribunal Pleno estima que la norma impugnada resulta **constitucional**, siempre y cuando se parta de la **interpretación conforme** a la que se aludirá en los siguientes párrafos.
201. Para resolver este problema jurídico, lo primero que debe traerse a cuenta es que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que las entidades federativas tienen competencias para regular los procedimientos ordinarios sancionadores, tal como se desprende de las acciones de inconstitucionalidad 103/2015⁷⁶; 129/2015 y sus acumuladas⁷⁷; 37/2017 y sus acumuladas⁷⁸, y 41/2017 y sus acumuladas⁷⁹.
202. En estos precedentes se sostuvo que de la lectura a los artículos 41 y 116 de la Constitución General no se advierte la existencia de alguna regla que obligue a las entidades federativas a establecer un cierto modelo de regulación de los procedimientos sancionadores por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electoral. Más bien, el inciso o) de la fracción IV del artículo 116 constitucional ordena que en las leyes electorales se regulen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellas deban imponerse, por lo que se afirmó que queda a la libre configuración de las entidades federativas la reglamentación del procedimiento respectivo⁸⁰.
203. En el artículo 41, Base III, apartado D, de la Constitución Federal⁸¹ se establece la atribución del Instituto Nacional Electoral consistente en que, mediante procedimientos expeditos, investigará las infracciones a lo dispuesto en esa base constitucional, integrando un expediente, el cual deberá ser sometido para su resolución al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, nada se dice respecto a los procedimientos locales.
204. Se dijo entonces que no existe impedimento alguno de índole competencial, sino por el contrario, una facultad de carácter obligatoria, para que cada Estado de la República regule sus faltas electorales, sus procedimientos sancionatorios y definan el trámite respectivo y las sanciones aplicables, siempre que se observen y salvaguarden los principios que rigen tanto la impartición de justicia como la materia electoral.

⁷⁶ El considerando vigésimo tercero en el que se incluyó este razonamiento se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 366, fracción IV, párrafos segundo y tercero, y 373, párrafos tercero y cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Cabe destacar que esta invalidez se dio por incongruencia interna de la regulación estatal del procedimiento sancionador.

⁷⁷ El considerando en el que se incluyó este razonamiento se aprobó por Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo sexto, tema 11, relativo al procedimiento especial sancionador, inciso b), consistente en reconocer la validez de los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

⁷⁸ En esta acción se analizó la regularidad de la facultad del Tribunal Estatal Electoral para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y los juicios orales sancionadores en una única instancia y se declaró la validez de los preceptos reclamados. Para ello, se reiteró el criterio de que los Estados cuentan con facultades para reglamentar los procedimientos ordinarios o especiales sancionadores. La votación respecto a la aludida materia quedó de la siguiente manera: Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema segundo, denominado "Facultad del Tribunal Estatal Electoral para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores, ausencia de medios de impugnación y resolución en única instancia", consistente en reconocer la validez del artículo 22, párrafo vigésimo sexto, en la porción normativa "así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral en los términos que establezca la ley", de la Constitución Política del Estado de Sonora. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

⁷⁹ En esta acción se analizó la regularidad de un recurso de reconsideración en contra de sentencias derivadas de un procedimiento ordinario sancionador. En ese apartado de la ejecutoria, se reiteró el criterio sobre la competencia legislativa de los Estados para reglamentar los procedimientos ordinarios sancionadores. La votación del apartado en donde se incluyeron dichos razonamientos (cuya materia en realidad es la validez de un recurso de reconsideración), quedó de la siguiente manera: se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose de la interpretación conforme, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales separándose de la interpretación conforme, respecto del apartado XIV de la ejecutoria, relativo al establecimiento de un recurso de reconsideración en el ámbito local contra resoluciones del procedimiento sancionador, consistente en reconocer la validez del artículo 322, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, con base en una interpretación conforme. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁸⁰ No debe confundirse la tipificación de delitos electorales con la delimitación en ley de las faltas o violaciones, que se pueden considerar de índole administrativa (no penal), de la normatividad electoral. Las primeras son competencia de la Federación (en atención a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas), mientras que las segundas le corresponden ser reguladas a cada entidad federativa. Asimismo, tampoco pueden confundirse este tipo de faltas con las causales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Las investigaciones y faltas a la normatividad electoral que se siguen a través de los procedimientos sancionadores tienen como destinatarios a una variedad de sujetos, tales como los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los candidatos, etcétera. Por el contrario, cuando en la Constitución General se refiere a causales de responsabilidad administrativa, cuya regulación en torno a las faltas y sanciones se encuentra en una ley general, su único destinatario son los servidores públicos a los que alude el artículo 108 constitucional.

⁸¹ **Artículo 41.** [...] III. [...].

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. [...].

205. Las únicas directrices que deben observarse son las plasmadas, entre otros artículos, en el 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸², el cual menciona que la legislación de los estados deberá tomar en cuenta parámetros para regular los procedimientos sancionadores, como la clasificación de los mismos en procedimientos ordinarios, que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, y especiales sancionadores, expeditos y por faltas cometidas dentro de los procesos electorales, así como que se deberán establecer reglas para el inicio, investigación, tramitación, órganos competentes y procedimientos para dictaminación para la remisión de expedientes al Tribunal Electoral, tanto a nivel federal como local.
206. Partiendo de lo anterior, se tiene que la norma reclamada se encuentra inserta en el capítulo de la ley que regula el procedimiento ordinario sancionador. De acuerdo a los artículos 410 a 423 de la ley electoral, este procedimiento tiene como objeto conocer de faltas administrativas a la normatividad electoral, ya sea a instancia de parte o de oficio (cuando cualquier órgano del instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras)⁸³. Los órganos competentes para su recepción, investigación y resolución son el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias y la Dirección Jurídica del Instituto Electoral Local, dependiendo de la etapa de que se trate⁸⁴.
207. La denuncia puede ser presentada por escrito o en forma oral y deberá contener, entre otras cuestiones, el nombre del denunciante, la narración sucinta y clara de los hechos en que se base, y se deberán ofrecer y aportar las pruebas en su poder o, en su caso, mencionando las que deberán requerirse previa solicitud al órgano competente. En el caso de queja o denuncia, éstas podrán ser formuladas ante cualquier órgano del Instituto Electoral, quien deberá remitirlas a la Dirección Jurídica del Instituto dentro del término de cuarenta y ocho horas desde su recepción o desde que se haya ratificado. Ello, una vez que la autoridad que recibe la queja o denuncia realice las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas y/o se allegue de los elementos probatorios adicionales que estime pudieran adoptar elementos para la investigación⁸⁵.
208. Recibida la queja o denuncia por la Dirección Jurídica, se procederá a su registro, se informará de su presentación al Consejo General y se revisará si es necesario prevenir al quejoso por incumplir los requisitos de presentación o por imprecisión o vaguedad en la queja o denuncia. En ese caso, la Dirección Jurídica prevendrá al denunciante para que subsane el respectivo requisito dentro del plazo improrrogable de tres días. Si no se enmienda la omisión requerida, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

⁸² "Artículo 440.

1. Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:
a) Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;

b) Sujetos y conductas sancionables;

c) Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;

d) Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y

e) Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:

I. Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

II. Aquéllas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

III. Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y

IV. Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

2. La sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales".

⁸³ "Artículo 415. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto Estatal tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos".

⁸⁴ "Artículo 410. El Procedimiento Ordinario Sancionador se aplicará para el conocimiento de las faltas, y aplicación de sanciones por las infracciones a que se refiere esta Ley. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

I. El Consejo General;

II. La Comisión de Quejas y Denuncias y,

III. La Dirección Jurídica del Instituto Estatal.

Los consejos distritales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores.

La Comisión de Quejas y Denuncias se integrará por tres Consejeros Electorales, quienes serán designados, para un periodo de tres años, por el Consejo General. Sus sesiones y procedimientos serán determinados en el reglamento que al efecto apruebe el propio Consejo General".

⁸⁵ "Artículo 417. Recibida la queja o denuncia, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal procederá a:

I. Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;

II. Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;

III. Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma, y

IV. En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

La Dirección Jurídica del Instituto Estatal contará con un plazo de cuarenta y ocho horas para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma".

209. En esa tónica, se tiene que recibida la queja o denuncia o ya que transcurra el plazo de prevención o se haya cumplido con el requerimiento, la citada Dirección Jurídica emitirá un acuerdo de admisión o propuesta de admisión en un plazo de cuarenta y ocho horas contado desde que es recibida la queja o denuncia o desde que se desahoga la prevención o finaliza el aludido plazo sin que se hubiere desahogada la misma.
210. Una vez que se admita la denuncia, se emplazará al denunciado, sin perjuicio de que la citada dirección ordene las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado se le correrá traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió, concediéndole un plazo de cuatro días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan. El escrito de contestación deberá de contener, entre otras cuestiones, nombre del denunciado, domicilio, referirse a los hechos que se imputan, así como ofrecer y aportar las que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener⁸⁶.
211. La investigación de los hechos se realizará de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva; asimismo, si es necesario, se dictarán de inmediato las medidas para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios. De igual manera, durante la investigación, la citada dirección se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente. Para tal efecto, solicitará mediante oficio a los órganos del Instituto Estatal que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias. Asimismo, se podrán dictar medidas cautelares⁸⁷.
212. El plazo investigativo no podrá exceder de diez días hábiles desde la recepción de la denuncia (pudiéndose ampliar excepcionalmente por una sola vez hasta por un periodo igual al antes señalado). Se admiten como pruebas las documentales públicas y privadas, la pericial contable, las técnicas, la presuncional legal y humana, el informe de autoridad, la inspección y la instrumental de actuaciones, entre otras, y su pertinencia y desahogo dependerá del caso concreto⁸⁸.

⁸⁶ "Artículo 421. Admitida la queja o denuncia, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal emplazará al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado se le correrá traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió, concediéndole un plazo de cuatro días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan. La omisión de contestar sobre dichas imputaciones únicamente tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción respecto a la veracidad de los hechos denunciados.

El escrito de contestación deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Nombre del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital;

II. Deberá referirse a los hechos que se le imputan, afirmándolos, negándolos o declarando que los desconoce;

III. Domicilio para oír y recibir notificaciones;

IV. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería, y

V. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener. En este último supuesto, el oferente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas".

⁸⁷ "Artículo 422. La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto Estatal de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Una vez que la Dirección Jurídica del Instituto Estatal tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y en general para evitar que se dificulte la investigación.

Admitida la queja o denuncia por la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para tal efecto, solicitará mediante oficio a los órganos del Instituto Estatal que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias. El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, la Comisión de Quejas y Denuncias o del inicio de oficio del procedimiento. Dicho plazo podrá ser ampliado de manera excepcional por una sola vez, hasta por un periodo igual al antes señalado, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado que emita la Dirección Jurídica del Instituto Estatal.

Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en esta Ley.

El Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal podrá solicitar a las autoridades federales, estatales o municipales, según corresponda, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Con la misma finalidad podrá requerir a las personas físicas y morales la entrega de informaciones y pruebas que sean necesarias.

Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, a través del servidor público o por el apoderado legal que éste designe a petición, por escrito de cualquiera de los antes señalados, por los consejeros electorales del Instituto Estatal; excepcionalmente, los consejeros electorales antes señalados podrán designar a alguno de los consejeros distritales y municipales para que lleven a cabo dichas diligencias. En todo caso, los consejeros electorales serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria".

⁸⁸ "Artículo 412. Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos. El Consejo General podrán invocar los hechos notorios aunque no hayan sido alegados por el denunciado o por el quejoso. En todo caso, una vez que se haya apersonado el denunciado al procedimiento de investigación, en el desahogo de las pruebas se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso, o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio.

Las pruebas deberán ofrecerse en el primer escrito que presenten las partes en el procedimiento, expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de acreditar con las mismas, así como las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas.

Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

213. Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Dirección Jurídica pondrá el expediente a la vista de las partes para que, en un plazo de cuatro días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga. Acto seguido, en un plazo no mayor de seis días, se elaborará el proyecto de resolución, mismo que será enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del términos de dos días para su conocimiento y estudio. El Presidente de tal comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del dictamen, convocará a los demás miembros de la comisión para el análisis y valoración del proyecto de resolución, el cual podrá ser aprobado en sus términos, modificado o rechazado⁸⁹.

I. Documentales públicas;

II. Documentales privadas;

III. Técnicas;

IV. Pericial contable;

V. Presunción legal y humana, e

VI. Instrumental de actuaciones.

La confesional y la testimonial podrán ser admitidas cuando se ofrezcan en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho.

La autoridad que sustancie el procedimiento podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

El quejoso o el denunciado podrán aportar pruebas supervenientes hasta antes del cierre de la instrucción.

Admitida una prueba superveniente, se dará vista al quejoso o denunciado, según corresponda, para que en el plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

El Consejo General podrán (sic) admitir aquellas pruebas que habiendo sido ofrecidas en el escrito por el que se comparezca al procedimiento y que hayan sido solicitadas a las instancias correspondientes, no se hubiesen aportado antes de la aprobación del proyecto de resolución y se aporten hasta veinticuatro horas antes del inicio de la sesión respectiva. El Consejo General aperibirá a las autoridades, en caso de que éstas no atiendan en tiempo y forma el requerimiento de las pruebas.

Asimismo, el Consejo General podrá admitir aquellos elementos probatorios que, habiendo sido solicitados por los órganos del Instituto Estatal dentro de la investigación correspondiente, no se hubiesen recibido sino hasta veinticuatro horas antes de la sesión respectiva. En estos casos el Consejo General ordenará la devolución del expediente a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal.

Los órganos que sustancien el procedimiento podrán hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones".

"Artículo 413. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquéllas en las que un fedatario público haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

En el caso de existir imposibilidad material para compulsar las copias simples que obren en el expediente, éstas tendrán únicamente el valor de un indicio".

⁸⁹ **"Artículo 423.** Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cuatro días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor a seis días contados a partir del desahogo de la última vista. Vencido el plazo antes mencionado la Dirección Jurídica del Instituto Estatal podrá ampliarlo mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven; la ampliación no podrá exceder de seis días.

El proyecto de resolución que formule la Dirección Jurídica del Instituto Estatal será enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del término de dos días, para su conocimiento y estudio.

El presidente de la citada Comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del dictamen, convocará a los demás integrantes de la misma a sesión, la que deberá tener lugar no antes de veinticuatro horas de la fecha de la convocatoria, con la finalidad de que dicho órgano colegiado analice y valore el proyecto de resolución, atendiendo a lo siguiente:

I. Si el primer proyecto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal propone el desechamiento o sobreseimiento de la investigación, o la imposición de una sanción y la Comisión de Quejas y Denuncias está de acuerdo con el sentido del mismo, será turnado al Consejo General para su estudio y votación;

II. En caso de no aprobarse el desechamiento o sobreseimiento, o la imposición de la sanción, la Comisión de Quejas y Denuncias devolverá el proyecto a la Dirección Jurídica, exponiendo las razones de su devolución, o sugiriendo, en su caso, las diligencias que estime pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación, y

III. En un plazo no mayor a ocho días después de la devolución del proyecto y las consideraciones al respecto, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal emitirá un nuevo proyecto de resolución, debiendo considerar los razonamientos y argumentos que formule la Comisión de Quejas y Denuncias.

Una vez que el presidente del Consejo General reciba el proyecto correspondiente, convocará a sesión, remitiendo copias del mismo a los integrantes de dicho órgano por lo menos dos días antes de la fecha de la sesión".

"Artículo 424. En la sesión en que conozca del proyecto de resolución, el Consejo General determinará:

I. Aprobarlo en los términos en que se le presente;

II. Aprobarlo, ordenando al Secretario del Consejo General realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría;

III. Modificarlo, procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere que puede hacerse y que no contradice lo establecido en el cuerpo del dictamen, o

IV. Rechazarlo y ordenar a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal elaborar un nuevo proyecto en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría.

Rechazado un proyecto de resolución se entiende que se aprueba un acuerdo de devolución.

En caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los Consejeros Electorales, se procederá a una segunda votación; en caso de persistir el empate, el Consejero Presidente determinará que se presente en una sesión posterior, en la que se encuentren presentes (sic) todos los consejeros electorales.

El Consejero Electoral que disienta de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el proyecto respectivo si se remite al secretario dentro de los dos días siguientes a la fecha de su aprobación.

En el desahogo de los puntos del orden del día en que el Consejo General deba resolver sobre los proyectos de resolución relativos a quejas o denuncias, éstos se agruparán y votarán en un solo acto, salvo que alguno de sus integrantes proponga su discusión por separado".

214. Ahora bien, el concepto de invalidez del partido político está destinado a refutar uno de los lineamientos para la presentación de la queja o denuncia del procedimiento ordinario sancionador ante la autoridad electoral. El partido político considera como una deficiencia normativa que no se prevea los supuestos de excepción para cuando el promovente, al interponer la queja o denuncia, no puede acreditar que para efectos de que procede el requerimiento de pruebas, solicitó previamente y por escrito al órgano competente las respectivas pruebas y que éstas no fueron entregadas, justo por existir una imposibilidad legal.
215. Respecto a este punto, esta Suprema Corte estima que la fracción reclamada tiene dos interpretaciones posibles. La primera es que cuando la fracción V dice que uno de los requisitos de la queja o denuncia es ofrecer y aportar pruebas o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando medie la acreditación de que se solicitaron por escrito al órgano competente y que las mismas no fueron entregadas, dicha condicionante es absoluta; por lo tanto, el requerimiento de pruebas por parte de la autoridad electoral sólo procederá única y exclusivamente cuando se acredite la solicitud previa. Esta interpretación es plausible en atención a la literalidad del texto y a que, cuando el resto de la normatividad alude a que la autoridad electoral investigadora podrá allegarse de medios de convicción para la resolución del asunto, es de mutuo propio y su viabilidad depende enteramente de su apreciación.
216. No obstante, una segunda interpretación es que aun cuando el texto alude al acreditamiento de que el denunciante solicitó las pruebas al órgano competente para que se actualice la obligación de requerimiento por parte de la autoridad investigadora, ello no significa que tal deber para requerir pueda actualizarse también ante supuestos de excepción donde no medie una solicitud previa. Es decir, la norma sólo prevé la regla general, sin ser un obstáculo para aceptar supuestos en donde la autoridad electoral pueda requerir pruebas ofrecidas por el denunciante en donde no medie solicitud previa, siempre y cuando en la queja o denuncia se sostenga que no se llevó a cabo la solicitud al existir un impedimento legal para su entrega por el órgano competente (la existencia de ese impedimento vuelve irrelevante que haya o no mediado solicitud por parte del denunciante, pues las pruebas que se pretendieran solicitar jamás hubieran sido entregadas, lo que provoca la necesaria intervención de la autoridad electoral para obtenerlas).
217. Esa interpretación es posible pues el texto de la norma reclamada no lo prohíbe de manera expresa y se cumple la intención de la disposición consistente en que sea el denunciante el que refiera qué pruebas ofrece desde el inicio de la queja o denuncia; además, tal interpretación es viable toda vez que de la reglamentación de la totalidad del procedimiento ordinario sancionador se advierte una flexibilización en cuanto a la posibilidad de integrar al expediente pruebas que no fueron aportadas por el denunciante al inicio del procedimiento. Por un lado, en términos del penúltimo párrafo del propio artículo 416 de la ley electoral, cuando se recibe la queja o denuncia ante cualquier órgano del Instituto Electoral, éste podrá *“allegarse de elementos probatorios adicionales que estime pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma [de la investigación por parte de la Dirección Jurídica]”*.
218. Además, aun cuando uno de los objetivos de ofrecer y aportar las pruebas al inicio del procedimiento es que se corra traslado de las mismas al denunciado, en términos del antepenúltimo párrafo del citado artículo 412 de la ley, el Consejo General al momento de resolver el procedimiento sancionador podrá admitir aquellas pruebas que hubieren sido ofrecidas por el denunciante y hayan sido solicitadas a las instancias correspondientes, siempre y cuando se aporten veinticuatro horas antes del inicio de la sesión donde se resolverá el asunto.
219. Por otro lado, según el tercer párrafo del artículo 422, a pesar de que se categoriza como una medida para mejor proveer que se ejerce de oficio y no a petición de parte, la autoridad sustanciadora tiene la facultad para recabar durante la investigación cualquier medio de convicción necesario para la resolución del asunto. Siendo que en ese caso, podrán admitirse tales elementos probatorios por el Consejo General al resolver el procedimiento, salvo que no se hubiesen recibido hasta veinticuatro horas antes de la sesión respectiva (ya que en esos casos se devolverá el expediente a la Dirección Jurídica para que se tomen en cuenta las nuevas pruebas). Tales permisiones demuestran que el objetivo último de la legislación es verificar de la manera más certera posible la violación a la normatividad con los medios de prueba que sean necesarios. Siendo que el denunciante o denunciado tienen a su alcance los medios de defensa en contra de las resoluciones del procedimiento sancionador, en donde podrán aportar argumentos en contra de la inclusión o valoración de ciertas pruebas.
220. Así las cosas, este Tribunal Pleno opta por esta segunda interpretación. Si bien, ante una queja o denuncia por incumplimiento de la normatividad electoral, cuando no se cuente con las pruebas que se quieran aportar y se pretenda que la autoridad electoral requiera su entrega, existe el deber por parte del denunciante de acreditar que se solicitaron previamente al órgano competente y que éstas no fueron entregadas; no obstante, dicho deber no debe excluir supuestos de excepción, en donde la autoridad electoral podrá requerir a los órganos competentes las pruebas ofrecidas por el denunciante, siempre y cuando el denunciante afirme en su queja o denuncia que existe un impedimento legal para la obtención de las pruebas, lo que hace estrictamente necesario la mediación de requerimiento

por parte de la autoridad electoral. La valoración de la existencia o no de ese impedimento legal es de libre apreciación de la autoridad electoral (de no existir, se deberá aplicar la referida regla general de solicitud previa).

221. Se elige esta interpretación al ser la acorde con el derecho de acceso a la justicia⁹⁰ y los principios que rigen la materia electoral. Lo anterior es así, pues, en primer lugar, el sentido que se le da a esta disposición se encuentra respaldado por un fin constitucionalmente imperioso, el cual radica en que desde el inicio de la denuncia o queja para iniciar un procedimiento ordinario sancionador, que es de gran celeridad, se pueda contar con las pruebas necesarias y de éstas se le corra traslado a la persona denunciada para el respeto de su derecho al debido proceso.
222. Por su parte, la medida legislativa es idónea para obtener el fin buscado, pues se ordena a los denunciados ofrecer y aportar las pruebas de sus dichos justo para poder dar celeridad al procedimiento sancionador y respetar los derechos humanos de las personas denunciadas; asimismo, es una medida legislativa necesaria que cumple con un estándar estricto de proporcionalidad. Ello es así, pues a partir de la interpretación normativa clarificada en párrafos precedentes, en caso de que los denunciantes no cuenten con las pruebas que se pretendan ofrecer, pueden solicitar a la autoridad electoral que se requieran las mismas a la autoridad responsable. El hecho de que en ciertos supuestos se requiera como un requisito previo que medie una solicitud, depende de que se actualice o no la aludida regla especial. Es decir, cuando exista un impedimento legal que haga inviable que medie la solicitud previa, el denunciante deberá hacer saber tal situación a la autoridad electoral para que sea ésta quien, valorando ese impedimento, requiera o no las pruebas directamente al órgano competente; en caso contrario, cuando no se aluda a la existencia de un impedimento legal, aplicará la regla general consistente en que, para que la autoridad deba requerir las pruebas de manera directa, el denunciante deberá acreditar que solicitó las mismas previamente al órgano competente y que éstas no fueron entregadas.
223. Esta posición interpretativa es la que permite acceder con la mayor facilidad posible al procedimiento ordinario sancionador y la autoridad electoral cuente desde un inicio con la mayor cantidad de pruebas para investigar los hechos que se denuncian. Esta opción interpretativa no es gravosa para la parte denunciada ni para la autoridad electoral. Primero, porque beneficia al denunciado, pues si la autoridad electoral requiere las pruebas y éstas se aportan al expediente, la persona que fue denunciada tiene expedito su derecho para pronunciarse sobre las mismas, siendo incluso más favorecedor que el requerimiento sea desde el inicio del procedimiento para que se le corra traslado con las pruebas. Y segundo, por lo que hace a la autoridad electoral, no es una facultad que entorpezca el trámite del procedimiento sancionador, ya que al final de cuentas la misma autoridad es quien valora la existencia del impedimento legal a fin de que proceda el aludido requerimiento y, además, la propia autoridad puede requerir en cualquier momento medios de convicción para la investigación de los hechos denunciados.

⁹⁰ En atención al artículo 17 constitucional y a diversos preceptos de tratados internacionales, se ha sostenido que el derecho de acceso a la justicia es pues un derecho complejo que implica –concomitantemente– una puerta de entrada al aparato judicial (la acción) un camino a recorrer (debido proceso) y una puerta de salida (sentencia, fundada en derecho y ejecutable), que conceptualmente comprende lo que sigue:

- a. Derecho a ser oído, a presentar su causa ante un tribunal o ente encargado de administrar justicia.
- b. Derecho a un tribunal independiente e imparcial.
- c. Derecho a contar con todas las posibilidades de preparar una defensa en igualdad de condiciones.
- d. Derecho a obtener una respuesta en un plazo razonable.
- e. Derecho a una respuesta eficaz acorde a derecho.
- f. Que se cumpla lo previsto en ella.

Como una vertiente de este derecho, primero, existe la posibilidad de simplemente acceder a un tribunal o ente encargado de administrar justicia. Esta figura implica el derecho a ser oído y a presentar su causa ante un tribunal o ente encargado de administrar justicia, la posibilidad de acceso y trámite y, por otro lado, que los requisitos de admisibilidad sean claros, precisos y razonables. Ello no implica que exista la obligación irrestricta de admitir una demanda, pues ciertamente el acceso no es absoluto, ni se traduce en omitir el análisis y valoración de los requisitos o presupuestos formales, sino que deben estudiarse considerando que los criterios de admisibilidad se instituyen en razón de la seguridad jurídica y analizando que estén encaminados a permitir el ejercicio de los derechos y no a obstruirlos.

Sobre este elemento, cabe destacar que la posibilidad de acceder a la justicia no parte de la idea necesaria de que debe existir una variedad o multiplicidad de procesos para hacer valer una pretensión; más bien lo que involucra es que se cuente con un medio o proceso eficaz diseñado normativamente para asegurar que la pretensión del justiciable tenga una respuesta eficaz conforme a derecho.

Por ende, lo que debe estar presente es la regulación de métodos de revisión o recursos eficaces, entendiendo que la plena eficacia consiste en ser realmente idóneo para evaluar y determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla y para garantizar esa adecuación es necesaria la revisión del caso completo; es decir, que se garantice una verdadera reconsideración de cada uno de los elementos decididos por el A quo y planteados por el recurrente, lo que puede conllevar la revisión de hechos y de derecho (legalidad, constitucionalidad y convencionalidad).

Por su parte, esta Suprema Corte también ha sostenido que existen formalidades esenciales de un procedimiento que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

- a. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; y
- c. La oportunidad de alegar; y
- d. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

De no respetarse esos requisitos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado, como se observa del criterio que se refleja en la tesis de rubro: **"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO"** (jurisprudencia P./J. 47/95 del Tribunal en Pleno, publicada en la página 133, Tomo II, Diciembre de 1995, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época).

Por lo tanto, un proceso seguido con estas garantías ante un tribunal independiente e imparcial, tiene la finalidad de llegar a una resolución acorde a derecho que sea verdad legal para las partes, que genere una certeza jurídica y que sea cumplida y ejecutada.

224. Cabe destacar que este Tribunal Pleno ya ha aceptado una interpretación y conclusión de este tipo. Aunque proviene de la valoración normativa de la legislación reglamentaria del juicio de amparo (artículo 152 de la Ley de Amparo abrogada⁹¹), en la contradicción de tesis 30/2006-PL⁹², se sostuvo que aunque no se estableciera dicho supuesto de manera expresa, para respetar al artículo 17 constitucional, debía interpretarse que cuando existiera un impedimento legal para la expedición de las pruebas, la parte interesada podía acudir directamente ante el juzgador para que requiriera dichas probanzas sin que previamente las hubiere solicitado a las autoridades correspondientes. El criterio que se originó se refleja en la siguiente tesis de jurisprudencia:

PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO. LA PARTE INTERESADA PUEDE ACUDIR DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO PARA QUE REQUIERA A LOS FUNCIONARIOS O AUTORIDADES EN EL SENTIDO DE QUE EXPIDAN LAS COPIAS O DOCUMENTOS PARA QUE SEAN APORTADOS EN EL JUICIO SIN QUE PREVIAMENTE LOS HAYA SOLICITADO, CUANDO EXISTA UN IMPEDIMENTO LEGAL PARA QUE AQUÉLLOS LOS EXPIDAN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 152 de la Ley de Amparo, para que el Juez de Distrito requiera a los funcionarios o autoridades omisas la expedición de las copias o documentos respectivos para ser ofrecidos como prueba en el juicio de amparo, es necesario que previamente la parte interesada los haya solicitado, por lo que deberá exhibir la copia del escrito a través del cual hizo su solicitud, en el que se ostente el sello de recepción correspondiente o, en su caso, constancia fehaciente de que las autoridades o funcionarios de mérito se negaron a recibirlo. No obstante lo anterior, existen casos en los que las autoridades o funcionarios no pueden expedir tales copias o documentos por existir un impedimento legal para ello, lo que genera una excepción a la regla general mencionada. En estos casos, siguiendo el criterio de que el indicado artículo 152 no debe aplicarse con rigidez tratándose de los elementos de prueba, indispensables para resolver la litis constitucional, resulta innecesario y contrario al principio de justicia pronta consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte interesada, con la finalidad de allegar las pruebas al juicio, solicite a los funcionarios o autoridades la expedición de las copias o documentos correspondientes, previamente a solicitar la intervención del Juez de Distrito para que realice el requerimiento respectivo, pudiendo acudir directamente ante éste para que requiera a los funcionarios o autoridades en el sentido de que expidan las copias o documentos respectivos y de esa manera sean aportados en el juicio⁹³.

225. Es cierto que es una norma que regula reglas especiales para un juicio de carácter federal; sin embargo, se advierte que las mismas consideraciones son replicables para el caso que nos ocupa.
226. Por lo tanto, se califican como infundados los conceptos de invalidez y se declara la **constitucionalidad** del artículo 416, segundo párrafo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la luz de la **interpretación conforme** propuesta en este apartado.

XX. REGULACIÓN DE FECHAS DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL

227. En el décimo segundo concepto de invalidez, MORENA alega que las fracciones II, III y IV del artículo cuarto transitorio del decreto que expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, en donde se establecen fechas del calendario electoral, son contrarias al artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, inciso c), de la Constitución General⁹⁴

⁹¹ "Artículo 152.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad a aquéllas las copias o documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará del juez que requiera a los omisos. El juez hará el requerimiento y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días; pero si no obstante dicho requerimiento durante el término de la expresada prórroga no se expidieren las copias o documentos, el juez, a petición de parte, si lo estima indispensable, podrá transferir la audiencia hasta en tanto se expidan, y hará uso de los medios de apremio, consignando en su caso a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Al interesado que informe al juez que se le ha denegado una copia o documento que no hubiese solicitado, o que ya le hubiese sido expedido, se le impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Cuando se trate de actuaciones concluidas podrán pedirse originales, a instancias de cualquiera de las partes".

⁹² Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. No asistieron los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández, por licencia concedida, y Genaro David Góngora Pimentel, previo aviso.

⁹³ Tesis P./J. 40/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 6.

⁹⁴ **CONSTITUCIÓN GENERAL** (artículos que faltan de transcribir en la presente ejecutoria):

"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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, 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: [...]

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

y al Acuerdo INE/CG386/2017 del Instituto Nacional Electoral, así como a los principios de supremacía constitucional, certeza, legalidad, objetividad electorales, seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación.

228. El texto cuestionado es el siguiente (se transcribe la totalidad del transitorio y se destaca en negritas las fracciones reclamadas):

CUARTO. La elección ordinaria local a celebrarse el primer domingo de julio del año 2018 para la renovación de los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, se sujetará a lo siguiente:

I. El Proceso Electoral dará inicio entre el 15 y 20 de diciembre del año 2017, mediante declaratoria que emita el Instituto Electoral de Quintana Roo;

II. El Periodo de precampaña electoral, comprenderá del 3 de enero al 1 de febrero del año 2018;

III. El registro de candidatos se realizará del 1 al 10 de abril del año 2018 y la declaración de procedencia de registro de candidatos que emita el Instituto Electoral de Quintana Roo, deberá llevarse a cabo a más tardar un día antes del inicio de la campaña electoral;

IV. La duración de la campaña electoral será de 45 días, contados del 14 de abril al 27 de junio del año 2018;

V. El proceso de selección de candidatos independientes se sujetará a las fechas siguientes:

a) El Instituto Electoral de Quintana Roo deberá publicar la convocatoria para el proceso de selección de candidatos independientes a miembros de los Ayuntamientos, el 3 de enero de 2018;

b) El registro de aspirantes a candidatos independientes se realizará del 4 al 8 de enero del año 2018 y la declaración de procedencia del registro de aspirantes deberá ser emitida por el Instituto Electoral de Quintana Roo, a más tardar el 13 de enero del año 2018;

c) El plazo para la obtención del respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, se realizará del 14 de enero al 6 de febrero del año 2018, y

d) La Declaración de procedencia de candidatos independientes, se realizará a más tardar el 16 de febrero del año 2018.

VI. El Instituto Electoral de Quintana Roo podrá ajustar las fechas para la realización de los actos preparatorios de la elección observando invariablemente los plazos establecidos en el presente artículo.

VII. Por única ocasión, a más tardar en el mes de noviembre del año 2017, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo determinará con base en el padrón electoral con corte al mes de octubre de 2017, los topes de gastos de precampaña y de campaña.

VIII. En el caso de la reelección de los miembros de los ayuntamientos del Estado, éstos estarán sujetos a los lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral.

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

2. Educación cívica;

3. Preparación de la jornada electoral;

4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;

8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;

9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y

11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución. [...]".

TRANSITORIO

"SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

II. La ley general que regule los procedimientos electorales: [...]

a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio; [...]"

229. Desde su punto de vista, haciendo una comparación entre las fechas establecidas en el transitorio y las previstas en el acuerdo INE/CG386/2017 del Instituto Nacional Electoral, existen discrepancias sustanciales que deben declararse inválidas. Por un lado, mientras que el acuerdo dice que las precampañas deberán terminar el once de febrero de dos mil dieciocho, el transitorio señala que las precampañas se darán entre el tres de enero y el primero de febrero. Por otro lado, mientras el acuerdo dice que la fecha límite para la aprobación del registro de las candidaturas es el veinte de abril para los procesos electorales donde no se elija gobernador o las campañas sean menores a sesenta días, el transitorio dispone que la declaración de registró deberá llevarse a cabo a más tardar un día antes del inicio de la campaña. Por último, se alega que la fracción III del cuarto transitorio es incongruente, pues si la duración de la campaña electoral es de cuarenta y cinco días, la misma no puede darse del catorce de abril al veintisiete de junio.
230. Este Tribunal Pleno considera como **infundada** la petición de invalidez de las fracciones II y III del artículo cuarto transitorio, pero **fundada** la de una porción normativa de la fracción IV, tal como se explicará a continuación.
231. En principio, debe destacarse que tal como se implicó en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, se estima que los Estados de la República tienen libertad configurativa para regular las fechas y etapas de sus procesos electorales. Primero, porque el inciso j) de la Base IV del artículo 116 constitucional⁹⁵ expresamente señala que es obligación de los Estados fijar las reglas para las precampañas y las campañas y, segundo, porque en los incisos a) y n)⁹⁶ de esa misma Base IV únicamente se dispone que es una obligación de las entidades federativas garantizar que las jornadas comiciales locales tengan verificativo el primer domingo de junio el año que corresponda (aunque se prevé una excepción para los estados cuyos comicios se lleven a cabo el mismo año de la elección federal, pero las jornadas electivas deban realizarse en fechas distintas), y que al menos una elección estatal sea en la misma fecha que alguna federal.
232. Por ello, es criterio que toda vez que la Ley Suprema sólo vincula a los estados, expresamente, a observar los dos lineamientos antes aludidos, en los términos recién precisados, pero no los constriñe a fijar una fecha única y común en relación con el inicio del proceso electoral, y tampoco respecto de sus etapas, debe concluirse que cuentan con libertad configurativa al respecto, siempre que se respeten los principios que rigen en la materia.
233. Ahora bien, tomando tal aclaración como una premisa de este apartado, debe destacarse que el citado artículo 41, Base V, apartado C, segundo párrafo, inciso c), de la Constitución General y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹⁷ permite al Instituto Nacional Electoral ejercer

⁹⁵ "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

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

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; [...]."

⁹⁶ "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

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

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; [...]."

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; [...]."

⁹⁷ "Artículo 32. [...]

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

h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación; [...]."

"Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: [...]

ee) Ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, así como en su caso, aprobar la suscripción de convenios, respecto de procesos electorales locales, conforme a las normas contenidas en esta Ley; [...]

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable".

"Artículo 120.

1. La asunción y la atracción se resolverán en términos del presente Capítulo.

2. Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

3. Se entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación, en términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

4. En el caso en que el Consejo General del Instituto ejerza de forma directa las facultades a que se refiere el Artículo 41, Base V, inciso a) del Apartado B de la Constitución, éstas se ejercerán y desarrollarán conforme a las normas, procedimientos y órganos previstos en esta Ley para el Instituto".

su facultad de atracción para conocer de aspectos del proceso electoral en las entidades federativas que gocen de importancia y trascendencia.

234. En esa tónica, consta que el veintiocho de agosto del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG/386/2017, en el que entre otras cuestiones, ejerció su facultad de atracción de la atribución de los organismos electorales locales para ajustar los plazos de diversas actividades al interior de los procesos electorales⁹⁸.
235. Se explicó que de acuerdo a la normatividad electoral de las entidades federativas que tendrán elecciones en el dos mil dieciocho, en todas ellas de manera explícita o implícita se reconoce la facultad a los institutos electorales locales para ajustar las etapas, fechas y plazos de sus respectivos procesos electorales a fin de darle operatividad al mismo y garantizar la efectividad de las elecciones. Consecuentemente, se atrajo esa facultad de ajuste con el objetivo de homologar las fechas de todos los procesos electorales locales con el federal en relación a tres aspectos: la fecha máxima de

“Artículo 124.

1. En el caso de la facultad de atracción a que se refiere el inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.

2. La petición deberá contener los elementos señalados en el párrafo 4 del artículo 121 y podrá presentarse en cualquier momento.

3. Se considera que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.

4. Para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

5. Las resoluciones correspondientes a esta función las emitirá el Consejo General con apoyo en el trabajo de sus comisiones y con apoyo del Consejo General del Organismo Público Local. Estas decisiones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral”.

⁹⁸ Lo anterior, a partir de las siguientes consideraciones (forma parte del apartado V del acuerdo relativo al estudio de fondo):

“Como se observa, se trata de entidades federativas en donde existe norma expresa para que los OPL puedan ajustar los plazos relacionados con diversas actividades vinculadas con los procesos locales; esto es, es evidente que el espíritu del legislador local, en la **lógica** de lo regulado a nivel federal, **fue permitir** a esos organismos **realizar los ajustes correspondientes a los plazos previstos en las leyes estatales a fin de darle operatividad a cada una de las etapas del Proceso Electoral y con ello garantizar el adecuado desarrollo de las elecciones.**

Lo expuesto evidencia, que al ser una facultad de los OPL realizar los ajustes correspondientes a los plazos previstos en las distintas legislaciones estatales, ésta puede ser atraída por el Consejo General del INE, como un medio de control extraordinario para dar efectividad a la reforma constitucional de 2014. [...]

De lo anterior se advierte que **son diversos los plazos previstos en cada entidad federativa para el inicio y duración de las precampañas, del periodo para recabar apoyo ciudadano y de la fecha para llevar a cabo el registro de candidatas y candidatos**, variedad que representa para las autoridades electorales administrativas una tarea compleja en el cumplimiento de sus atribuciones, dado que la dispersión de fechas en el calendario electoral de las elecciones federal y de cada entidad federativa colisiona con el ejercicio de atribuciones exclusivas del INE, que son rectoras en el sistema electoral.

Estas circunstancias **justifican plenamente la importancia y trascendencia del caso** para ejercer la facultad de atracción, toda vez el ajuste de los plazos se relaciona intrínsecamente con la eficacia de los valores y principios rectores de la función electoral, pues el ajuste oportuno a algunos de los plazos y términos establecidos permitirá alcanzar la finalidad de la Reforma Electoral constitucional implementada en el 2014, esto es, la homogeneidad de los procesos electorales federal y locales, ejerciendo las atribuciones de cada autoridad, de forma armónica y coherente con el sistema definido, **respetando, en su esencia, las definiciones de las legislaturas federal y estatales.**

Por supuesto, al ser un medio de control excepcional, el ejercicio de la facultad de atracción debe realizarse de manera cuidadosa, tocando exclusivamente aquellos plazos que resulten indispensables para lograr el ejercicio armónico de las facultades concedidas a cada autoridad.

En efecto, si no se logra establecer este ajuste, se corre el riesgo de que las tareas técnico-operativas (sobre todo las relativas a la fiscalización, asignación de tiempos en radio y televisión, capacitación electoral, monitoreo, diseño e impresión, producción y almacenamiento, y distribución de los documentos y materiales electorales en los comicios federales y locales, así como para el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero) no logren ser eficaces y eficientes, puesto que se está frente a un escenario sumamente complejo, de gran trascendencia y con efectos al sistema democrático del país, que de no atenderse con oportunidad podría poner en riesgo la funcionalidad de diversas actividades que desarrolla esta autoridad nacional en detrimento de la certeza de los comicios federales y locales. [...]

Ahora bien, para el caso de aquellas entidades cuya legislación no disponga que los OPL puedan realizar ajustes a los plazos, tal situación no restringe al INE para llevar a cabo lo conducente, pues en primer término, es evidente que las autoridades locales tienen facultades implícitas para poder realizar ajustes, no solo a los calendarios sino a su normatividad y a todo lo referente a la función electoral, porque así lo previó el constituyente en el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, de la Constitución. Al respecto, resulta aplicable la razón del criterio de jurisprudencia 16/2010, de rubro FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.

En este sentido, conviene expresar que el constituyente dotó al INE de facultades para atraer a su conocimiento **cualquier asunto de la competencia de los OPL cuando la trascendencia lo amerite**, hipótesis que en el presente caso se surte, puesto que dejar aisladas esas entidades federativas implicaría romper con el principio de coherencia y unidad normativa, así como la estandarización y homologación de los procesos electorales que buscó el constituyente permanente, en detrimento de los principios rectores de la materia electoral.

Por otra parte, tal y como se expresó, las actividades que debe ejecutar el Instituto se verían afectadas de no ajustarse la conclusión de las precampañas, del periodo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes; por lo que es evidente que dichas actividades no solo son trascendentes sino fundamentales para el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

Cuestión diferente sería que no hubiera concurrencia de comicios, pero uno de los objetivos de la reforma de 2014, fue empatar los procesos locales con los federales para que en un solo día la ciudadanía pudiera elegir a la mayoría de sus representantes, y con ello, favorecer su participación como la única forma de legitimación del acceso al poder.

Por tanto, este Consejo General considera necesario atraer la atribución de los OPL de poder ajustar los plazos establecidos en sus legislaciones locales, y en aquellos casos en donde las legislaciones locales no lo prevean expresamente, asumir con responsabilidad el ejercicio de esa determinación con base en las facultades implícitas conferidas a dichos organismos, **a fin de ajustar la fecha de conclusión de sus precampañas y del periodo para recabar apoyo ciudadano para empatarlas con las federales, con el propósito de establecer una fecha única de término para esa etapa, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes.** [...].”

término de los periodos para recabar apoyo ciudadano de las y los aspirantes a candidatos independientes (hasta el 6 de febrero), la fecha de término del periodo de precampañas (11 de febrero) y la fecha límite para la aprobación del registro de candidaturas por las autoridades locales (20 de abril)⁹⁹.

236. Valorando este acuerdo, el partido político sostiene que resultan inconstitucionales las **fracciones II y III del artículo cuarto transitorio** impugnado, pues las fechas ahí previstas no coinciden con las especificadas en el aludido acuerdo de atracción.
237. Como se adelantó, **no se comparte la petición de invalidez** respecto de estas dos fracciones. Se estima que, a pesar de que el Instituto Nacional Electoral atrajo la facultad de los organismos electorales locales para ajustar las fechas de ciertas etapas de todos los procesos electorales locales, ello no lleva a esta Suprema Corte a tomar dicho acuerdo general como parámetro de validez en una acción de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad de las fracciones cuestionadas por incompatibilidad en las fechas. Por el contrario, se considera que los Estados de la República cuentan con libertad configurativa para establecer en su normatividad local el inicio de su proceso electoral y las fechas de las distintas etapas del mismo. Así, el texto constitucional y la legislación general sólo contemplan la facultad del Instituto Nacional Electoral para atraer aspectos que le competan a los organismos electorales locales, pero ello no significa que todos los acuerdos de este Instituto Nacional y su contenido se conviertan automáticamente como parámetros de validez de las normas estatales.
238. Cuestión diferente es cuál es la norma aplicable que deberá tomar en cuenta el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo y los demás destinatarios de la legislación electoral de dicha entidad para verificar los plazos de las distintas etapas del proceso electoral. Tal duda se satisface aplicando principios de especialidad, temporalidad y jerarquía normativa. Al respecto, no hay duda alguna que ante la existencia del acuerdo general (por el que se atrae la facultad de ajustar las fechas de precampañas, apoyo ciudadano para los candidatos independientes y registro), la normatividad que debe aplicarse por parte del Instituto Electoral Local (para la fecha límite de precampaña o máxima de registro) es la emitida por el órgano nacional. Sin embargo, ello no vuelve inconstitucional el contenido de los preceptos reclamados, sino únicamente genera inaplicabilidad de ciertas porciones normativas de esos preceptos para el proceso electoral local en cuanto a la regulación de esas fechas límites o máximas¹⁰⁰.

⁹⁹ Al respecto, véase las consideraciones que fundamentaron la decisión para implementar fechas precisas o fechas límite para cada una de las etapas del proceso electoral:

“ Por tanto, para el Proceso Electoral Federal y los locales, es menester ajustar la **fecha de término** de las precampañas para que concluyan el **11 de febrero de 2018**.

Es importante señalar, que la fecha establecida en el párrafo anterior, se refiere a la fecha de término, y que las duraciones en cada una de las entidades, se encuentran determinadas en las legislaciones locales. Por lo anterior y de conformidad con cada una de sus legislaciones locales, es responsabilidad de los OPL determinar la duración y la fecha de inicio de las precampañas locales que le correspondan, concluyendo siempre el 11 de febrero 2018.

En el mismo sentido, para el Proceso Electoral Federal y los locales, la **fecha máxima de término** de los periodos para recabar apoyo ciudadano de las y los aspirantes a candidatos independientes será el **6 de febrero de 2018**.

Es importante señalar, que la fecha establecida en el párrafo anterior, se refiere a la fecha máxima de término y que las duraciones en cada una de las entidades, se encuentran determinadas en las legislaciones locales. Por lo anterior y de conformidad con cada una de sus legislaciones locales, es responsabilidad de los OPL determinar la duración y las fechas de inicio y término para recabar apoyo ciudadano de las y los aspirantes a candidatos independientes, sin que puedan superar el 6 de febrero 2018.

Ahora bien, respecto a las **fechas límite para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes**, deberá realizarse tanto para el Proceso Electoral Federal como para las candidaturas al cargo de gobernador a más tardar el 29 de marzo de 2018, así como para todos aquellos cargos de los Procesos Electorales Locales en donde la duración de las campañas sea mayor a sesenta días; por último, la aprobación del registro para los Procesos Electorales Locales restantes deberá realizarse por las autoridades competentes a más tardar el **20 de abril de 2018**.

Es importante señalar que las fechas señaladas en el párrafo inmediato anterior, se refieren únicamente a la fecha, en que a más tardar, se deberá de realizar la sesión especial de registro de candidatos por las autoridades competentes, lo que no incluye las duraciones y plazos de recepción y verificación de registros. Por lo anterior, de conformidad con lo que determinen cada una de las legislaciones locales, es responsabilidad de los OPL determinar las fechas y duraciones que le correspondan para el cumplimiento de los requisitos del registro de candidatos, a partir de las fechas establecidas mediante este acuerdo.

Ahora bien, no obstante que las fechas para la aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes, se refieren a plazos máximos, las autoridades competentes de los OPL podrán realizar la sesión especial de registro de candidatos dentro de un periodo de dos semanas previo, sin nunca exceder las fechas fijadas como límite, es decir, para las candidaturas al cargo de gobernador, así como para todos aquellos cargos de los Procesos Electorales Locales en donde la duración de las campañas sea mayor a sesenta días, la sesión especial de registro de las autoridades competentes deberá realizarse entre el 15 y el 29 de marzo de 2018 y para los Procesos Electorales Locales restantes entre el 6 y el 20 de abril de 2018.

Lo anterior a efecto de dotar de certeza, no sólo la fiscalización de los gastos de precampaña y campaña, sino también el pautado de los promocionales de radio y televisión y la aprobación y producción de la documentación y los materiales electorales, permitiendo que los partidos políticos o coaliciones postulantes se encuentren en condiciones de realizar la sustitución de candidatas y candidatos, y más aún, que éstos cuenten con un plazo adecuado para llevar a cabo actos proselitistas, que le permitan dar a conocer su oferta política y posicionarse frente al electorado, con el fin de obtener el voto el día de la Jornada Electoral, con la certeza de que los actores políticos que se presenten a la contienda, ya han sido fiscalizados por esta institución.

Asimismo, el ajuste también pretende la actuación oportuna, eficaz de esta autoridad nacional electoral en aquellas tareas que son de su total y completa responsabilidad, como lo son la fiscalización de los recursos de los actores políticos, la asignación de los tiempos del Estado en radio y televisión y lo relativo a los materiales electorales y capacitación electoral, tareas fundamentales para el óptimo desarrollo de los procesos electorales federal y locales 2017-2018. [...]”.

¹⁰⁰ Como hecho notorio, se advierte que el Instituto Electoral Local optó por esta postura y, en efecto, al delimitar la totalidad del calendario electoral, consideró inaplicable la fracción I del artículo cuarto transitorio y la segunda parte de la fracción III, siguiendo lo dispuesto en el citado Acuerdo General INE/CG386/2017 que prevé la fecha de finalización de las precampañas y la fecha máxima para el registro de los candidatos; es decir, señaló que la fecha de finalización de las precampañas es el 11 de febrero y que la fecha máxima en que se deberán aprobar los registros de candidatos es el 20 de abril. Por su parte, dado que el Acuerdo General señaló que se seguirían las reglas locales en cuanto el plazo de registro de los candidatos, aplicó la primera porción normativa de la fracción III (que dice “*el registro de candidatos se realizará del 1 al 10 del abril del año 2018*”) del artículo cuarto transitorio y dispuso que tal registro se daría precisamente del 1 al 10 de abril.

239. Podría alegarse que, de no declararse inconstitucionales, se afectaría el principio de legalidad y certeza electoral al poder generarse duda sobre las fechas de ciertas etapas del proceso electoral local (violación indirecta). No se comparte dicha postura. Se reitera, el acuerdo del Instituto Nacional es claro en cuanto a su ámbito de validez y fue publicado para su conocimiento, por lo que las personas u órganos sujetos al mismo y a la ley electoral estatal no pueden excusarse de su cumplimiento. A partir de la emisión del Acuerdo General, se tiene certeza de que las fechas límites o máximas para las precampañas, para recabar apoyo ciudadano o para la finalización del registro son las detalladas por el Instituto Nacional Electoral.
240. Además, cuando se emitió la legislación electoral hoy reclamada, el referido acuerdo general se encontraba *sub judice* al haber sido impugnado y, por ende, existía la posibilidad de que fuera revocado por la Sala Superior del Tribunal Electoral y se tuviera que acudir a las reglas locales para el establecimiento de las fechas de las distintas etapas del proceso electoral. En consecuencia, el legislador local actuó dentro de su margen de libertad configurativa. Es cierto que, posteriormente, el acuerdo fue confirmado por la Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-605/2017 y acumulados y SUP-JDC-874/2017 (sentencia de once de octubre de dos mil diecisiete); empero, ello no genera una inconstitucionalidad sobrevenida, pues, se insiste, el acuerdo no es parámetro de regularidad, sino, en todo caso, la norma que debe ser aplicada por el Instituto Electoral Local y por los demás actores del proceso electoral estatal.
241. **No obstante lo anterior**, se estima que la **fracción IV reclamada sí resulta inconstitucional** por violación al principio de legalidad y certeza electoral. Tal como lo afirmó el partido político, si se señala que la campaña electoral para la elección de los ayuntamientos que se celebrará en dos mil ocho será de 45 días, no es posible contar ese plazo del 14 de abril al 27 de junio (son muchos más días). Incluso, el Poder Legislativo reconoce esta incompatibilidad y señala que se debió a un error involuntario.
242. Por lo tanto, a fin de no generar incertidumbre jurídica, se declara la **inconstitucionalidad** de la porción normativa de esa fracción IV del artículo cuarto transitorio que dice: “, *contados del 14 de abril al 27 de junio del año 2018*”. Con esta declaratoria no se genera un vacío normativo, pues el Instituto Electoral cuenta con la instrucción normativa de que las campañas durarán 45 días y, por ello, haciendo uso de su facultad para calendarizar las fechas del proceso electoral, será el encargado de establecer el día de inicio y finalización de las campañas electorales cumpliendo con el resto de la normatividad aplicable.

XXI. PLAZO Y REGLA PARA FORMULAR PREVENCIONES EN LA TRAMITACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN LOCALES

243. En su primer concepto de invalidez, MORENA alegó que el artículo 27, primer párrafo, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo transgrede los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución General, así como los numerales 1.1, 2, 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
244. El texto de la disposición cuestionada es el que sigue (se transcribe en su totalidad el artículo y se destaca en negritas lo impugnado):
- Artículo 27.- Cuando se omita alguno de los requisitos previstos en las fracciones IV y V del artículo anterior, el Tribunal, o en su caso, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, deberá prevenir al promovente para que, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, según se señale en el acuerdo respectivo, dé cumplimiento a esos requisitos, con el apercibimiento, en caso de no cumplimentar la prevención, de desechar de plano el medio de impugnación interpuesto.**
- Asimismo, deberá prevenirse para que presente las pruebas que haya ofrecido, conforme a la fracción IX del Artículo anterior. Sin embargo, la no aportación de las pruebas ofrecidas, en ningún caso será motivo para desechar el medio de impugnación.
245. A decir del partido político hay una afectación a las garantías de seguridad jurídica, fundamentación, motivación legislativa, igualdad de las partes y acceso a la justicia. Primero, porque el precepto dispone que cuando no se cumplan con ciertos requisitos, el órgano competente deberá prevenir al promovente para que acate con dichas exigencias en un plazo “no mayor a veinticuatro horas, según se señale en el acuerdo respectivo”, y ello ocasiona una indebida delegación al órgano electoral para que sea éste quien especifique el plazo para el cumplimiento de la prevención sin ningún tipo de regla o parámetro legal para su aplicación. Y segundo, porque no hay una correcta fundamentación y motivación legislativa, ya que si bien es cierto que el plazo de veinticuatro horas implica la posibilidad de implementación de plazos menores a veinticuatro horas, opción deseada por el legislador, el problema es que se otorga al órgano competente una amplia discrecionalidad, delegando una función que debe ejercerse directamente y con certeza la autoridad legislativa, fijando parámetros de justificación para especificar el plazo respectivo de cumplimiento.
246. Es decir, se considera inconstitucional que sea en el acuerdo donde se señale cuál es el plazo de horas que se tendrá para el cumplimiento de la prevención, lo cual es discrecional y puede llevar a una diferenciación entre partes. Asimismo, se alega que, en todo caso, existe una antinomia legal, pues el artículo 36, fracción II, de la propia Ley Estatal de Medios de Impugnación prevé que el plazo para cumplir un requerimiento será de veinticuatro horas.

247. Este Tribunal Pleno califica como **infundados** los anteriores planteamientos, pues el partido político parte de un incorrecto entendimiento de la norma reclamada. A juicio de esta Corte, atendiendo a una interpretación textual y sistemática, cuando el precepto reclamado refiere que deberá prevenirse al promovente ante incumplimiento de ciertos requisitos al presentar los medios de impugnación electoral, en la realidad significa que será en el respectivo acuerdo donde se señalen los requisitos omitidos y que el acatamiento de dicha prevención deberá satisfacerse en un plazo de veinticuatro horas, sin la posibilidad de que la autoridad electoral especifique un plazo distinto.
248. A mayor abundamiento, en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene como objeto regular el trámite, sustanciación y resolución de los distintos medios de defensa que prevé la Constitución Local y la legislación secundaria en la materia. En su artículo 1 se reconoce tal objeto y en el artículo 2¹⁰¹ se mandata explícitamente que las normas de toda la ley se interpretarán gramatical, sistemática y funcionalmente, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución General.
249. Ante este contexto, se tiene que el artículo reclamado forma parte de las reglas comunes a todos los medios de impugnación (recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de nulidad, juicio para la protección de los derechos político electorales y el procedimiento especial sancionador) durante su trámite y substanciación. El primer medio de defensa es competencia del Consejo General del Instituto Electoral Local, mientras que los demás le corresponden al Tribunal Electoral Local¹⁰².
250. Tales medios de impugnación o procedimientos, por regla general, deben promoverse dentro de los cuatro días siguientes a la notificación del acto o resolución o a que se tenga conocimiento de los mismos (con excepción del procedimiento sancionador que es de dos días)¹⁰³, así como que deberán presentarse por escrito y cumplir con los siguientes requisitos según el artículo 26 de la ley:
- I. Señalar el nombre del actor y el carácter con el que promueve;
 - II. Señalar domicilio para recibir notificaciones, en la Ciudad de Chetumal. Si el promovente omite señalar domicilio, las notificaciones se practicarán por estrados;
 - III. Mencionar el nombre de las personas autorizadas por el promovente, para los efectos de la fracción anterior;
 - IV. Acreditar la personalidad del promovente, con los documentos necesarios que señala esta Ley;
 - V. Señalar el acto o resolución que se impugne y la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del mismo;
 - VI. Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación;
 - VII. Expresar claramente los agravios que considere le causa el acto o resolución impugnada;
 - VIII. Mencionar los preceptos legales presuntamente violados;
 - IX. Ofrecer y aportar las pruebas conforme a las reglas previstas en la presente Ley y mencionar, en su caso, las que habrán de aportar dentro de los plazos legales y las que deban requerirse cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente y éstas no le hubieren sido otorgadas. Los medios de prueba ofrecidos deberán relacionarse con los hechos y agravios que pretenden fundarse;
 - X. Contener la firma autógrafa del promovente; y

¹⁰¹ **Artículo 1.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio del Estado y reglamentarias del Artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; tienen por objeto regular el trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral".

Artículo 2.- La aplicación e interpretación de las disposiciones de esta Ley corresponden al Instituto Electoral y al Tribunal Electoral de Quintana Roo, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Para el trámite, la sustanciación y resolución de los medios de impugnación previstos en esta Ley, sus normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

A falta de disposición expresa en la presente Ley, se aplicarán los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Principios Generales del Derecho.

La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

En la interpretación sobre la resolución de los asuntos internos de los partidos políticos, se deberá tomar en cuenta su carácter de entidades de interés público como organizaciones de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus militantes".

¹⁰² **Artículo 8.-** La competencia para conocer y resolver el recurso de revisión, corresponde al Consejo General, y en su caso, al Pleno. Asimismo, el Tribunal es competente para conocer y resolver con plena jurisdicción el recurso de apelación, los juicios de nulidad y para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense y el procedimiento especial sancionador previstos en el artículo 6 de este ordenamiento".

¹⁰³ **Artículo 25.-** Los medios de impugnación previstos en esta Ley, deberán promoverse dentro de los cuatro 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, con excepción de la adopción o desechamiento de medidas cautelares emitidas por el Instituto Electoral en los Procedimientos Especiales Sancionadores de su competencia, en cuyo caso el plazo será de dos días, contados a partir del día siguiente de la imposición de dicha medida".

XI. Acompañar las copias del escrito que contenga el medio de impugnación y copia de las pruebas técnicas y periciales que se ofrezcan, junto con los documentos y materiales necesarios, para correr traslado a las partes.

Cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con los requisitos previstos en la fracción IX del presente Artículo.

251. El artículo 27, cuyo primer párrafo es el reclamado en esta vía, alude a estos requisitos y contempla varios supuestos. El primero es que cuando se omita acreditar la personalidad o señalar el acto o resolución impugnada y la autoridad o partido responsable, el órgano competente según el medio de impugnación de que se trate deberá prevenir al quejoso para “*que, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, según se señale en el acuerdo respectivo*”, de cumplimiento al requisito omitido, bajo el apercibimiento de que no el incumplimiento de dicha prevención implicará el desechamiento de plano. El segundo supuesto es que cuando se no se acate el requisito relativo al ofrecimiento y aportación de pruebas, procederá la misma prevención, sin que la no aportación de pruebas (por ende, el incumplimiento de la prevención) conlleve al desechamiento de plano. Por su parte, el artículo 28¹⁰⁴ señala que cuando el medio de defensa no contenga el nombre del actor y el carácter con el que promueve, agravios y/o firma, se desechará de plano el escrito.
252. Ahora bien, como se aludió en párrafos previos, en términos de una interpretación gramatical y sistemática, no se coincide con los argumentos de invalidez del partido político, pues el citado primer párrafo del artículo 27 no otorga al órgano competente para sustanciar y/o resolver el respectivo medio de impugnación la facultad para establecer en un acuerdo de trámite el plazo para el cumplimiento de una prevención; por el contrario, lo que la norma mandata es que en el acuerdo de trámite se señalarán los requisitos omitidos y el promovente tendrá hasta veinticuatro horas después de notificado el acuerdo para cumplir con la prevención.
253. Lo anterior, pues lejos de generar una antinomia, el párrafo cuestionado debe leerse de manera conjunta con la segunda porción normativa de la fracción II del artículo 36 de la misma ley¹⁰⁵, la cual señala que cuando se incumplan con los requisitos del medio de impugnación previstos en las fracciones IV y V del artículo 26 y no existan elementos para deducir esas exigencias del expediente, se formulará requerimiento que deberá de ser cumplido en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se notifica el acuerdo de trámite correspondiente. En suma, la regla es clara: en el acuerdo de trámite se especificará el requisito omitido y el promovente tendrá hasta veinticuatro horas para cumplir con la prevención. Ello bajo la idea de que, tanto lo dispuesto en el artículo 27 como lo previsto en el 36, presupone que es la autoridad competente la que valorará en cada caso concreto el incumplimiento o no de los requisitos exigidos legalmente, tomando en cuenta las distintas constancias que obran en el expediente.
254. Cabe destacar que esta interpretación no se confronta con lo dispuesto en el artículo 35, fracción III, inciso c), de la propia ley que dispone que la autoridad o entidad partidaria que reciba el medio de impugnación deberá remitirlo al Instituto Electoral Local o al Tribunal Electoral Estatal, acompañado de un informe circunstanciado en el que se deberá incluir, por lo menos, las razones y fundamentos para sostener la legalidad del acto o resolución cuestionada, la firma del funcionario que lo rinde y el reconocimiento o no de la personalidad que la persona que promueve el medio de defensa. Ello, pues el que la autoridad aduzca razones sobre la personalidad, no tiene aparejado de manera forzosa que el promovente entonces no debe aludir a dicha personalidad como requisito del medio de defensa o que la autoridad competente para resolverlo no pueda prevenir al quejoso por dicho requisito. Depende de cada caso concreto y, se insiste, será la autoridad electoral la que verifique o no si cuenta con los elementos necesarios para tener por satisfecha la personalidad (tomando en cuenta lógicamente el informe circunstanciado) y, por lo tanto, si es o no necesario prevenir al promovente.
255. En suma, por todas las razones anteriores se reconoce la **constitucionalidad** del primer párrafo del artículo 27 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

XXII. REGLA SOBRE EL DESECHAMIENTO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN LOCALES

256. En su segundo concepto de invalidez, MORENA aduce que el artículo 36, fracción III, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral viola lo dispuesto en los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 17, segundo párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución General.

¹⁰⁴ “**Artículo 28.-** Se desechará de plano el medio de impugnación, cuando se omita alguno de los requisitos previstos en las fracciones I, VII y X del Artículo 26 de esta Ley”.

¹⁰⁵ “**Artículo 36.-** Una vez cumplidas las reglas de trámite a que se refiere el capítulo anterior y recibida la documentación a que se refiere el Artículo 35, el Tribunal realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los medios de impugnación, aplicando las siguientes reglas: [...]”

II. El magistrado propondrá al Pleno el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en esta ley. Asimismo, cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en las fracciones IV y V del artículo 26, y éstos no se puedan deducir de los elementos que obran en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente; [...]”.

257. El texto de la disposición cuestionada es el que sigue (se transcribe en su totalidad el artículo y se destaca en negritas la porción reclamada):
- Artículo 36.-** Una vez cumplidas las reglas de trámite a que se refiere el capítulo anterior y recibida la documentación a que se refiere el Artículo 35, el Tribunal realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los medios de impugnación, aplicando las siguientes reglas:
- I. El Magistrado Presidente turnará el asunto de inmediato a un Magistrado que hará las veces de instructor quien tendrá la obligación de verificar que el escrito que contenga el medio de impugnación cumpla con los requisitos y términos previstos por esta ley, instruyendo las diligencias que estime procedentes hasta dejar el expediente en estado de resolución;
- II. El magistrado propondrá al Pleno el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en esta ley. Asimismo, cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en las fracciones IV y V del artículo 26, y éstos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;
- III. Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, el magistrado, en un plazo no mayor de tres días, dictará el auto de desechamiento o admisión que corresponda;** una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados. En caso de que la impugnación fuera por la imposición de medidas cautelares, se dictará el auto de admisión o desechamiento de manera inmediata;
- IV. Cerrada la instrucción, el magistrado electoral procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá a la consideración del Pleno.
- V. (DEROGADA, P.O. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2009)
258. A decir del partido político, la norma reclamada contraviene los principios de certeza y legalidad electorales y las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, toda vez que confiere al magistrado instructor del tribunal electoral la atribución de dictar, en un plazo no mayor de tres días, un auto de desechamiento o admisión si no se reúnen los requisitos del medio de defensa, a pesar de que esa decisión le corresponde al Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.
259. Se argumenta que dado que, en atención a la legislación general, la autoridad electoral jurisdiccional está integrada por un número impar de magistrados, sus decisiones finales deben ser de forma colegiada; es decir, si bien si bien el legislador concedió a los magistrados electorales, en lo individual, la atribución de llevar a cabo las actuaciones necesarias para instruir los medios de impugnación, tal facultad es solo para ponerlos en condiciones, jurídica y materialmente, de que el órgano jurisdiccional los resuelva colegiadamente.
260. Este Tribunal Pleno considera **parcialmente fundado** el planteamiento recién referido. Tal como lo afirman tanto el Congreso Local como el Poder Ejecutivo Estatal, el objetivo de la normatividad local es que la resolución que tenga como materia el desechamiento de un medio de impugnación sea sometida para su consideración por el magistrado instructor del asunto al Pleno del Tribunal Electoral, tal como se afirma en la fracción II del artículo 36 de la ley. Sin embargo, en violación al principio de legalidad y certeza electoral, la forma en que está redactada la fracción III reclamada del artículo 36 puede llevar a concluir que los acuerdos de desechamiento pueden ser proyectados y resueltos autónomamente por el magistrado instructor, sin su revisión en el Pleno. Por lo tanto, para evitar dicha incertidumbre, se declara la inconstitucionalidad de la porción normativa de esa fracción III que dice "*desechamiento o*".
261. A mayor abundamiento, como se destacó en el apartado anterior, existen ciertas reglas comunes a todos los medios de impugnación, entre ellas, los requisitos que deben cumplir los mismos y las obligaciones y facultades tanto de las autoridades o partidos responsables como de las autoridades competentes del medio de defensa al momento de recibirlos y substanciarlos.
262. Tomando en cuenta esa explicación, se advierte que la norma reclamada ya no forma parte de las reglas comunes de los medios de impugnación, sino que se refiere a reglas precisas para la substanciación, trámite y resolución por parte del Tribunal Electoral.
263. Así, atendiendo a una interpretación gramatical y sistemática, se advierte que el artículo 36 prevé la integridad del procedimiento de sustanciación de un medio de impugnación en el órgano electoral de carácter jurisdiccional.

264. En la fracción I de este artículo 36 se mandata que una vez remitido el medio de defensa por la autoridad o partido ante el que se interpuso, el Magistrado Presidente turnará de inmediato el asunto a un magistrado, el cual se convertirá en instructor y tendrá la obligación tanto de verificar el cumplimiento de todos los requisitos por parte del promovente como de instruir las diligencias que estime procedentes hasta dejar el expediente en el estado de resolución, incluyendo, por ejemplo, medidas para mejor proveer en términos del artículo 38 de la ley¹⁰⁶. Es decir, esta fracción I es en la que se establece una facultad genérica de instrucción al magistrado al cual se le turnó el asunto.
265. La fracción II es una norma que prevé dos facultades específicas para el magistrado instructor: la primera consiste en la facultad para elaborar el proyecto de sentencia por el cual se desechará de plano el medio de impugnación al no cumplir los requisitos de ley; la segunda, es una reiteración de la facultad prevista en el citado artículo 27 que radica en la posibilidad de requerir al quejoso el cumplimiento de ciertos requisitos del medio de defensa.
266. Por su parte, la fracción III indica que en un plazo no mayor de tres días, el magistrado instructor dictará el auto de desechamiento o de admisión que corresponda y que, una vez substanciado el expediente en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción y se pasará el asunto a sentencia, lo cual se complementa con la fracción IV donde justamente se reitera que cerrada la instrucción, el magistrado instructor procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, para después someterlo a consideración del Pleno.
267. Ahora bien, el concepto de invalidez del partido político parte de la premisa de que las fracciones II y III pueden leerse de manera contradictoria. Pues por una parte se dice que cualquier decisión sobre el desechamiento de un asunto será presentada por el magistrado instructor ante el pleno y, por otra parte, se indica que el magistrado instructor podrá dictar los autos de desechamiento o admisión que corresponda.
268. Esta Tribunal Pleno advierte que de una interpretación gramatical, dicha confusión es posible. No hay que pasar por alto que en sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales señalaron que la intención normativa es que cualquier resolución que implicara un desechamiento sea competencia del Pleno del Tribunal Electoral.
269. Por lo tanto, a fin de evitar dicha incertidumbre y conseguir el objetivo pretendido por los autores de la norma, se declara la **invalidez** de la porción normativa que dice “*desechamiento o*” de la fracción III del artículo 36, para que la norma quede de la siguiente manera:
- Artículo 36. [...]**
- III.** Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, el magistrado, en un plazo no mayor de tres días, dictará el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados. En caso de que la impugnación fuera por la imposición de medidas cautelares, se dictará el auto de admisión o desechamiento de manera inmediata; [...].
270. Con esta declaración, queda claro que el procedimiento en el tribunal radica en los siguientes pasos. Recibido el medio de impugnación, el Tribunal Electoral registrará el asunto y lo turnará a un magistrado instructor; éste tiene el deber de analizar que se cumplan los requisitos previstos en la legislación, teniendo la facultad de prevenir al quejoso en caso de que se incumplan las exigencias establecidas en las fracciones IV y V del artículo 26, lo que llevará a que en caso de incumplimiento de esa prevención se tenga por no presentado el medio de defensa. Facultad que debe leerse conjuntamente con los citados artículos 27 y 28, en los que se permite la prevención cuando se incumpla a su vez lo regulado en la fracción IX del artículo 26 (con la especial condición ahí prescrita) y se dice que procederá de plano el desechamiento cuando se incumplan los requisitos de las fracciones I, VII y X del artículo 26. En ese sentido, en los casos en que no proceda la facultad de prevención, no se acate la prevención o se incumplan con ciertos requisitos, el magistrado instructor elaborará un proyecto de desechamiento que presentará ante el Pleno del Tribunal Electoral. Para su resolución.
271. Cuando el medio de impugnación cumpla con todos los requisitos o se haya cumplido con la respectiva prevención, el magistrado instructor dictará el auto de admisión que corresponda. Posteriormente, su substanciará el expediente hasta el estado de resolución (admisión y desahogo de pruebas, entre otras acciones) y se declarará cerrada la instrucción. El magistrado instructor formulará un proyecto de fallo de fondo o de sobreseimiento que será sometido al Pleno del Tribunal.

¹⁰⁶ **Artículo 38.-** El Presidente del Tribunal, podrá solicitar a las autoridades federales o requerir a las autoridades estatales, municipales y a los órganos del Instituto, así como a las partes, cualquier informe, elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación o resolución de los medios de impugnación. En casos extraordinarios, podrá ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, y que asimismo permita resolver dentro de los plazos establecidos”.

XXIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

272. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que señalan:

Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 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 registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

273. En ese tenor, se concluye que las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y surtirán su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo.

274. Para una mayor claridad, a continuación, se resumen las declaratorias de invalidez o de validez condicionada de la presente sentencia:

- a) En atención a lo expuesto en el apartado VIII de la presente ejecutoria, se declara inválido el párrafo segundo del artículo 52 bis de la Constitución Local.
- b) En atención a lo expuesto en el apartado XII de la presente ejecutoria, se reconoce la constitucionalidad de los artículos 137, fracción XXX, y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, pero condicionada a una interpretación conforme.
- c) En atención a lo expuesto en el apartado XVII de la presente ejecutoria, se declara inválida la porción normativa que dice “*coalición*” del inciso a) de la fracción I del artículo 337 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
- d) En atención a lo expuesto en el apartado XVIII de la presente ejecutoria, se declara la invalidez de la fracción I y del último párrafo del artículo 381 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
- e) En atención a lo expuesto en el apartado XIX de la presente ejecutoria, se declara la validez del artículo 416, segundo párrafo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, pero condicionada a una interpretación conforme.
- f) En atención a lo expuesto en el apartado XX de la presente ejecutoria, se declara la invalidez de la fracción IV del artículo cuarto transitorio del decreto mediante el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que dice “*contados del 14 de abril al 27 de junio del año 2018*”.
- g) En atención a lo expuesto en el apartado XXII de la presente ejecutoria, se declara la invalidez de la porción normativa que dice “*desechamiento o*” de la fracción III del artículo 36 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

275. Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación de los artículos 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y 135, fracciones III y IV, en las porciones normativas “*coalición*”, 150, fracción XXII, en la porción normativa “*coaliciones*”, 174, párrafos segundo, en la porción normativa “*los de la coalición*”, así como tercero y cuarto, en las porciones normativas “*de coalición*”, y 309, en la porción normativa “*o coaliciones*”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 34, fracción I, 213, párrafo primero, 214, en su parte final, 228, fracciones II, V y IX, 276, párrafo último, 277, párrafo cuarto, 280, párrafo penúltimo, y transitorio cuarto, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo y 27, párrafo primero, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; asimismo, la de los artículos 137, fracción XXX, 297 y 416, párrafo segundo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al tenor de las interpretaciones conformes expuestas en los apartados XII y XIX de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 52 BIS, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en términos del apartado VIII de la presente ejecutoria.

QUINTO. Se declara la invalidez de los artículos 337, fracción I, inciso a), en la porción normativa “*coalición*”, 381, fracción I y párrafo último, y transitorio cuarto, fracción IV, en la porción normativa “*contados del 14 de abril al 27 de junio del año 2018*”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, en términos de los apartados XVII, XVIII y XX de la presente ejecutoria.

SEXTO. Se declara la invalidez del artículo 36, fracción III, en la porción normativa “*desechamiento o*”, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en términos del apartado XXII de la presente ejecutoria.

SÉPTIMO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

OCTAVO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión metodológica y temáticas de estudio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IX, denominado "requisito de residencia efectiva para ocupar el cargo de gobernador", consistente en declarar la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Los señores Ministros Medina Mora I. y Presidente en funciones Cossío Díaz votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XI, denominado "representación de las coaliciones ante el consejo general y consejos distritales y municipales", consistente en declarar la invalidez de los artículos 135, fracciones III y IV, en las porciones normativas "*coalicción*", 150, fracción XXII, en la porción normativa "*coaliciones*", 174, párrafos segundo, en la porción normativa "*los de la coalición*", tercero y cuarto, en las porciones normativas "*de coalición*", y 309, en la porción normativa "*o coaliciones*", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y 135, fracciones III y IV, en las porciones normativas "*coalicción*", 150, fracción XXII, en la porción normativa "*coaliciones*", 174, párrafos segundo, en la porción normativa "*los de la coalición*", tercero y cuarto, en las porciones normativas "*de coalición*", y 309, en la porción normativa "*o coaliciones*", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado X, denominado "requisitos para constituir agrupaciones políticas", consistente en reconocer la validez del artículo 34, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los apartados XIII, denominado "procedimiento de designación de vacantes temporales de magistrados y de presidente del tribunal electoral local", XIV, denominado "regulación de los actos y gastos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional", y XXI, denominado "plazo y regla para formular prevenciones en la tramitación de medios de impugnación locales", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 213, párrafo primero, 214, en su parte final, 228, fracciones II, V y IX, y 276, párrafo último, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, y 27, párrafo primero, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XV, denominado "negativa de registro de la totalidad de candidaturas del partido por incumplimiento de la paridad de género", consistente en reconocer la validez del artículo 277, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XVI, denominado "regulación sobre las solicitudes de los partidos para un mismo cargo con más de un candidato", consistente en reconocer la validez del artículo 280, párrafo penúltimo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XX, denominado "regulación de fechas del proceso electoral

local”, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio cuarto, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XII, denominado “regulación sobre los debates”, consistente en reconocer la validez del artículo 137, fracción XXX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XII, denominado “regulación sobre los debates”, consistente en reconocer la validez del artículo 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de la interpretación conforme y por una interpretación sistemática, Piña Hernández en contra de la interpretación conforme y por una interpretación sistemática, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz en contra de la interpretación conforme y por una interpretación sistemática, respecto del apartado XIX, denominado “reglas sobre las pruebas en una queja o denuncia de un procedimiento ordinario sancionador”, consistente en reconocer la validez del artículo 416, párrafo segundo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente en funciones Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose del estudio en suplencia de la queja, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz obligado por la mayoría y separándose del estudio en suplencia de la queja, respecto del apartado VIII, denominado “procedimiento para cubrir las vacantes absolutas de las fórmulas de diputados elegidos por mayoría relativa”, consistente en declarar la invalidez del artículo 52 BIS, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra de la suplencia de la queja y únicamente por la invalidez de la porción normativa “de forma preferente”.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XVII, denominado “coaliciones y cómputo de votos en una boleta electoral”, consistente en declarar la invalidez del artículo 337, fracción I, inciso a), en la porción normativa “coalición”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los apartados XVIII, denominado “regla para la asignación de regidores por representación proporcional en los ayuntamientos”, y XX, denominado “regulación de fechas del proceso electoral local”, en su parte segunda, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 381, fracción I, y párrafo último, y transitorio cuarto, fracción IV, en la porción normativa “contados del 14 de abril al 27 de junio del año 2018”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XXII, denominado “regla sobre el desechamiento de los medios de impugnación locales”, consistente en declarar la invalidez del artículo 36, fracción III, en la porción normativa “desechamiento o”, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XXIII, denominado “efectos de la sentencia”, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y surtirán su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

El Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, el primero previo aviso y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del Ministro Presidente Aguilar Morales, el Ministro Cossío Díaz asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes generales.

El Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes.

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

El Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ochenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del cinco de diciembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 142/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 142/2017, PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DENOMINADO "MORENA".

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó la validez o invalidez de diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas de ese mismo estado.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que me separo de algunas consideraciones que sustentan **la determinación relativa**; como se expondrá a continuación:

I. En el considerando **VIII**, se analiza la constitucionalidad del artículo 52 BIS, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, concerniente al **procedimiento para cubrir las vacantes absolutas de las fórmulas de Diputados elegidos por mayoría relativa**, ya que el Partido Político aduce que existe una violación al principio de paridad de género.

Ahora bien, como se precisó en la resolución, no asiste la razón al accionante, pues el Poder Reformador Local no se encuentra delimitado a seguir reglas precisas en torno a la paridad de género. Como ha sido destacado en otros precedentes, siendo el último la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete (en el que se analizó un precepto de la Constitución de la Ciudad de México que mandataba una paridad en la integración del Congreso Local), la obligación de respetar, proteger y salvaguardar el principio de paridad de género tiene operatividad para el momento de **postulación** de las candidaturas, por lo que el constituyente local tiene la libertad configurativa para regular o no aspectos de paridad de género en la integración del órgano legislativo.

No obstante lo anterior, el Tribunal Pleno estimó que toda vez que el partido político citó en su demanda el precepto constitucional que establece los principios que rigen la materia electoral y en los conceptos se aludió a una violación de los mismos, se llega a la convicción de que lo regulado en el precepto reclamado sí resulta inconstitucional, pero por otras razones, pues contradice frontalmente el principio de legalidad y certeza electoral y, consiguientemente, el principio de elección por mayoría relativa.

Al respecto debo señalar que si bien coincido en que la norma impugnada vulnera los principios de legalidad y certeza en materia electoral y, consecuentemente, al principio de mayoría, toda vez que a pesar de que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para regular la integración de sus congresos locales y la forma en que interactúan sus principios de elección, así como los mecanismos para sustituir vacantes de las diputaciones, no es viable desde el punto de vista constitucional entremezclarlos para efectos de la sustitución de las respectivas vacantes de la legislatura. Tal regulación provoca una desatención a las propias reglas que rigen el mecanismo de elección de los diputados y a la voluntad popular que eligió una fórmula de personas en específico para integrar el órgano legislativo.

Esto debido a que, las quince diputaciones que se eligen por votación distrital obedece al apoyo de la ciudadanía a una fórmula concreta (titular y suplente) en un espacio territorial; en cambio, cuando se asignan diputaciones por representación proporcional a partir de una lista previamente delimitada por el partido político en una sola circunscripción plurinominal, se otorga espacio en el órgano legislativo a posiciones políticas representadas por los diferentes partidos políticos con miras, al final de cuentas, de proteger el derecho de participación políticas de las variadas minorías electorales.

Así, no es posible sustituir una diputación de mayoría relativa por las personas que integraban una lista única en el proceso electoral anterior de un partido político que se conformó a partir de reglas que buscaban satisfacer otros principios constitucionales de elección. Ello implicaría traicionar la voluntad del electorado del respectivo distrito que votó por una fórmula en específico. Es verdad que la lista de los partidos cuenta a su vez con legitimidad democrática, pues en Quintana Roo, el voto por un candidato a diputado de un partido político tiene un doble efecto: respaldar a la respectiva fórmula de candidatos y otorgar apoyo al partido para la participación proporcional; sin embargo, tal cuestión de ninguna manera implica que se puede desdeñar la voluntad popular del electorado votante en un distrito.

No obstante ello, considero que en materia electoral no es procedente la suplencia de la queja, pues conforme a lo que señala el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez de las normas en materia electoral, sólo pueden atender a las violaciones a las normas constitucionales que estrictamente señala el accionante; de lo que se sigue que esta Suprema Corte está impedida para analizar cualquier otra violación a la constitución que no sea la estrictamente señalada por el este legitimado que promovió la acción de inconstitucional.

Por ello, en el caso concreto, dado que sí se señaló como violado el artículo 116, fracción IV, inciso a), que fue el que finalmente se consideró transgredido, comparto tal determinación; sin embargo, reitero no coincido con la suplencia de la queja.

II. En segundo aspecto, en el considerando **XI**, se analiza la constitucionalidad de los artículos 135, fracciones III y IV, 150, fracción XXII, 174, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 309 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, tocante a la **representación de las Coaliciones ante el Consejo General y Consejos Distritales y Municipales**, respecto de los cuales la sentencia declara la invalidez en las porciones que aluden a “coalición” o “coaliciones”; asimismo, bajo similares consideraciones se analiza el considerando **XVII**, en donde se declaró la invalidez del artículo 137, fracción I, inciso a), de la Ley citada en último término, relativo a **coaliciones y cómputo de votos en una boleta electoral**, pues la presente acción convalida en tales puntos, declarar la invalidez de las citadas normas al concebir que las entidades federativas no tienen competencia para regular el régimen de coaliciones.

Al respecto debo señalar que, conforme al criterio que he sostenido en diversos precedentes, desde mi óptica, si bien es cierto, que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes generales que **distribuyan competencias** entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

Asimismo, que el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que, nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer **un marco uniforme**, es decir que se establecía un parámetro uniforme **que debían respetar las legislaturas** locales, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que corresponde a los Organismos Públicos Locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, **en los términos que señalen sus leyes**. Como se advierte de su texto:

“Artículo 9.

1. Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes:

a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

b) Registrar los partidos políticos locales;

c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y

*III. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.
d) Las demás que establezca la Constitución y esta Ley.”*

Así, al establecer dicha Ley General, la competencia de los Congresos locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las **coaliciones** de los partidos políticos.

III. Por otra parte, por lo que hace al considerando **XIX**, donde se analiza la constitucionalidad del artículo 416, párrafo segundo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, en la sentencia se reconoce la validez de la norma a la luz de una interpretación conforme.

Me aparto de la interpretación conforme propuesta, pues considero que en el caso, no se trata de una interpretación conforme sino de interpretación sistemática y funcional.

En efecto, difiero con la interpretación conforme que se establece respecto del tercer párrafo del artículo 422 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la lectura que se propone **no es la del precepto impugnado sino de dos preceptos diversos**, a los que si bien remite el precepto impugnado, **lo cierto es que el supuesto vicio detectado no se contiene en el impugnado**, por lo que en todo momento se podrá aducir que se encuentra el prominente caso de excepción relativo a que no le es posible acreditar que solicitó las documentales, para que se actualice la obligación de requerimiento por parte de la autoridad investigadora.

IV. Por último, en la parte de los efectos de la sentencia, no coincido con la invalidez por extensión de efectos de la fracción VIII del artículo 75 de la Constitución del Estado que establece que ante vacantes absolutas de miembros de ayuntamientos se convocara a una elección extraordinaria, a efecto de que se ordene la reviviscencia de la norma anterior que justo señalaba que al Congreso Estatal le correspondía la facultad de convocar a elecciones extraordinarias de diputados y ayuntamientos.

Por otra parte, dado que no coincidir con la invalidez del inciso a) de la fracción I del artículo 337 que regula el cómputo de votos cuando en la boleta electoral se haya marcado el espacio que contiene el emblema de la coalición, tampoco coincido con la declaratoria en vía de consecuencia la inconstitucionalidad de otras normas que pendan de tal disposición y que detentan el mismo vicio de incompetencia.

Por las razones expresadas, es que comparto la mayoría de las determinaciones tomadas en este asunto, pero separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

El Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 142/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 142/2017.

En sesión celebrada el cinco de diciembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por el partido político Morena, el cual impugnó diversos artículos de la Constitución Política, la Ley de Instituciones y Procedimientos y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todos del Estado de Quintana Roo.

Presento este voto porque, si bien coincido con el sentido del fallo, no comparto todas las consideraciones que llevaron a la mayoría a declarar la invalidez del artículo 52 bis, párrafo segundo, de la Constitución local.

I. Fallo de la mayoría.

En el considerando VIII de la sentencia, el Tribunal Pleno declaró inconstitucional el artículo 52 bis de la Constitución local al considerar que si bien éste no viola el principio de paridad —como argumentaba el partido accionante— sí es contrario a los principios de certeza y legalidad electoral.

Para dar respuesta al planteamiento sobre violación al principio de paridad, el fallo parte de lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 15/2017** y sus acumuladas, y afirma que conforme a dicho precedente, la obligación de respetar, proteger y salvaguardar el principio de paridad de género opera respecto a la **postulación** de las candidaturas, por lo que el constituyente local tiene libertad configurativa para regular en materia de paridad de género en la **integración** del órgano legislativo. En ese sentido, debido a que el artículo impugnado regula la **sustitución** de miembros de una legislatura y no la postulación de candidaturas a diputados, el Poder Legislativo de la entidad cuenta con libertad para su configuración.

Adicionalmente, la sentencia señala que el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General, únicamente señala la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en la **postulación y registro** de las candidaturas a legisladores federales. Cuestión que también se desprende del artículo Segundo transitorio, fracción II, inciso h), de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, y que se complementa de los artículos 7, 25 y 232, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante, se estimó que si bien las legislaturas locales tienen libertad configurativa para regular las formas y mecanismos de sustitución de las vacantes de su legislatura, dicha libertad no es absoluta. Concretamente, se determinó que en ausencia definitiva de la fórmula de diputados elegida por el principio de mayoría relativa, no es posible que se acuda a las listas de candidatos presentadas antes de la integración de la legislatura local y que pretendían satisfacer el principio de representación proporcional, ya que dicho mecanismo tiene como objeto el otorgamiento de curules en la totalidad del territorio estatal a favor de un partido político, y no el apoyo a ciudadanos en específico para un territorio particular.

El fallo considera que la norma impugnada no solo confunde los principios de mayoría relativa y representación proporcional, sino que también va en contra de la voluntad del electorado, el cual antes de la integración de la legislatura, votó por una fórmula en específico.

En ese sentido, al ser el artículo 52 bis, segundo párrafo, de la Constitución de Quintana Roo contrario a los principios de certeza y legalidad electoral, se declaró su invalidez.

II. Motivos de la concurrencia.

Estoy de acuerdo con la declaratoria de invalidez dictada por el Pleno ya que, en mi opinión, la vacante absoluta de una fórmula de diputados —propietario y suplente— electa por el principio de mayoría relativa, no puede sustituirse acudiendo a la lista de representación proporcional, porque ello desvirtúa el principio de mayoría relativa.

Cuando los ciudadanos votan por una fórmula de diputado y suplente por el principio de mayoría relativa, lo hacen por los candidatos que aparecieron en la boleta por lo que, ante la ausencia de ambos, necesariamente deben llevarse a cabo elecciones extraordinarias.

En cambio, me aparto de las consideraciones del fallo a través de las cuales se da respuesta al planteamiento del partido accionante, consistente en que la sustitución de la fórmula por otra preferentemente del mismo género, viola el principio de paridad.

En primer lugar considero que era innecesario pronunciarse sobre la violación al principio de paridad de género, ya que al haberse advertido la inconstitucionalidad del mecanismo de sustitución, cuyo alcance es más amplio, a ningún fin práctico lleva analizar un argumento que atañe a uno de los elementos de dicho mecanismo¹.

En segundo lugar, difiero del fallo en tanto afirma que el principio de paridad de género únicamente es aplicable en la etapa de postulación y registro de las candidaturas a legisladores federales y locales.

Por un lado, la acción de inconstitucionalidad 15/2017, que se invoca en apoyo a dicha afirmación, no analiza el principio constitucional de paridad de género, sino una cuestión diversa, consistente en la integración de la legislatura local por un número igual de diputados electos por **mayoría relativa** que por **representación proporcional** a la luz del artículo 116 constitucional, respecto de lo cual se concluyó que “*el Congreso de la Ciudad de México se encontraba en total libertad de establecer un modelo paritario para la integración del Congreso local*”. Dicha paridad se refería a los sistemas para la elección de los diputados, mientras que en el caso que nos ocupa se analiza el principio de **paridad de género** establecido en el artículo **41 de la Constitución General**, por lo que dicho precedente no es aplicable al caso en concreto.

Por otro lado, tampoco comparto la afirmación de la mayoría en el sentido de que el principio de paridad de género únicamente opera en el momento de la postulación de candidaturas, pues contrario a ello, en la acción de inconstitucionalidad 45/2014², este Tribunal Pleno interpretó de manera extensiva el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General, para entender que el principio de paridad de género es una medida que sin duda debe observarse en la etapa de registro de las candidaturas, pero que también debe maximizarse en la integración de los congresos con el fin de garantizar la igualdad sustancial entre los géneros³. En ese sentido, resulta erróneo aducir que los partidos políticos únicamente tienen la obligación de garantizar la paridad de género en la postulación y registro de las candidaturas a legisladores federales y locales, pues lo cierto es que las normas relativas a la integración de los congresos deben interpretarse de manera que se logre el resultado más paritario posible.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 142/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

¹ Véase la tesis de jurisprudencia P.J. 37/2004, de rubro: “*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.*”

² Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce. El apartado décimo segundo “Fórmula para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, bajo criterios de equidad de género” se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza.

³ Criterio que retomé en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas.