

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2009
Y SU ACUMULADA 41/2009.**

**PROMOVENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y COMITÉ
DIRECTIVO ESTATAL DEL PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL DE QUINTANA ROO.**

Vo. Bo.

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.**

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

**V I S T O S; y
R E S U L T A N D O :**

PRIMERO.- Por escrito presentado el dos de abril de dos mil nueve, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de este Alto Tribunal (según se desprende de la razón que consta al reverso de la foja cuarenta y ocho del cuaderno principal), Jesús Ortega Martínez, en su carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática; y mediante diverso oficio depositado en la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano el dos de abril de dos mil nueve, Sergio Bolio Rosado, quien se ostentó con el carácter de Representante Legal del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional, en el Estado de Quintana Roo, promovieron acciones de inconstitucionalidad; solicitando en la primera de las mencionadas la invalidez de los decretos 100, 097,

093, 098 y 094 por los que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ley Electoral, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral y de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todas del Estado de Quintana Roo, respectivamente; y, en la segunda se solicita la invalidez de los decretos 100, 097 y 098 por los que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ley Electoral y de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, todas del Estado de Quintana Roo, respectivamente.

SEGUNDO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los promoventes estiman violados son: el Partido de la Revolución Democrática los artículos 1º, 14, 116, fracción IV, incisos a), b), d), y l), y 133 de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos; y, con relación al Partido Acción Nacional, los artículos 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), y fracción V, párrafo noveno y 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- En sus conceptos de invalidez, el representante del Partido de la Revolución Democrática, aduce en síntesis lo siguiente:

1.- Que los artículos Segundo y Noveno Transitorios de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, son violatorios de los artículos 1º, 14, 16, 41, 116 fracción IV, incisos a), y b), y 133 de la Constitución Federal, al señalar que 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 julio del año que corresponda, entre otros señalamientos; toda vez que, la Constitución Federal en el artículo sexto transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, señala que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor, y que en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal. Es por lo que considera que la reforma que realiza el poder legislativo en el Estado de Quintana Roo, va más allá de la citada norma suprema al señalar en el artículo segundo transitorio, que la jornada electoral por única ocasión se realizará en el mes de febrero de dos mil once.

Que la Constitución Federal es clara al señalar que las legislaturas de los Estados deberán adecuar su legislación aplicable a lo dispuesto por el decreto de reforma, en el cual expresamente se señala que la jornada electoral deberá realizarse el primer domingo de julio del año que corresponda, y que cualquier disposición contraria a la citada norma suprema es inconstitucional.

Que en el mismo sentido y como consecuencia de la violación cometida al artículo segundo transitorio de la Constitución Local; el artículo noveno transitorio que se propone como parte complementaria a la propuesta de reforma violatoria de la Carta Magna, señala las fechas en que iniciarán y concluirán

los periodos que cubrirán las personas que, a su ver, sean electas a un cargo de elección popular, resultado de la jornada electoral a celebrarse trasgresoramente en el mes de febrero de dos mil once, propuesta que por ser violatoria de lo estipulado en una norma de mayor jerarquía debe ser declarada inconstitucional.

Que abonando a lo anteriormente mencionado, el artículo 116, fracción IV, incisos a), y b) de la Constitución Federal, señala que: ***“...y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda”. “...a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad”;*** (...). Y que el congreso faltando a la certeza, legalidad, objetividad y sobre todo al profesionalismo que deben regir en sus actuaciones y específicamente en la materia electoral, construye disposiciones constitucionales en el Estado de Quintana Roo, violatorias de la Carta Magna, cayendo en desacato a lo que está obligado a cumplir; aunado a que del artículo 133 constitucional se desprende la supremacía constitucional, lo cual quiere decir, que el autor de la Constitución Federal es distinto y está por encima de la voluntad particular de los órganos. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.***

2.- Que el artículo 49, fracción II, última parte del Decreto 100, de la Constitución del Estado de Quintana Roo, es

inconstitucional, en razón de que exige mayores requisitos a los establecidos en la Constitución Federal, para que se pueda celebrar un convenio entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral de Quintana Roo, para que el primero se encargue eventualmente de la organización de las elecciones en el Estado de Quintana Roo, pero mediando dos terceras partes del voto de sus integrantes.

Que la contradicción se hará evidente si una mayoría no calificada de consejeros electorales del Consejo General acuerda celebrar dicho convenio (por ejemplo, más de la mitad: 4 de 7) o incluso una mayoría calificada de las dos terceras partes (5 de 7), supuestos normativos que estarían dentro de las probabilidades de dicha votación, y cuya consecuencia debería ser suficiente para dar sustento y validez constitucional al acuerdo, en términos de lo dispuesto en la ley suprema (que no exige, para dicho efecto, la mayoría calificada), sin embargo, no lo sería según la norma impugnada, de lo cual señala deviene su invalidez.

Que interpretada a contrario sensu, la existencia de la norma cuestionada, confiere irregularmente a una minoría de consejeros superior al 25%, (2 consejeros) o menor al 50% de los integrantes del Consejo General (3 consejeros), la atribución de vetar o impedir la celebración de convenios para que el IFE se haga cargo de determinada elección local. Lo que además de ser absurdo, trastoca la autonomía que, conforme a lo dispuesto en el inciso c) de la fracción IV del numeral 116 constitucional, debería regir el funcionamiento del citado órgano electoral y, desde luego, contradice la norma prevista en el inciso d), de la fracción IV, del

propio precepto supremo al que supuestamente el legislador local pretende adecuar y desarrollar, pues, impone al Consejo General la obligación de continuar organizando procesos electorales locales, sin ponderar las razones y fundamentos que, en caso extremo, la mayoría de consejeros pudieran tener para emitir un acuerdo de esa naturaleza; por ejemplo: cuando no se garantice la celebración de elecciones periódicas, pacíficas, libres, auténticas ni equitativas, siendo necesario entonces que sea el IFE la autoridad que se haga cargo.

Que a mayor abundamiento, uno de los rasgos o elementos distintivos del funcionamiento de los órganos electorales, sean administrativos o jurisdiccionales, es su autonomía, pero ésta se ve limitada cuando se impide al Consejo General y al propio Instituto Electoral del Estado ejercer la facultad de celebrar convenios con el IFE, por la exigencia de mayores requisitos a los de la mayoría relativa de votos de consejeros electorales para la emisión de sus acuerdos legítimos. De ahí que la norma impugnada sea inconstitucional, pues vulnera los principios de independencia y autonomía establecidos en el inciso c), de la fracción IV del artículo 116 de la Carta Magna, que ordena que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que 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; pues, el cuestionado precepto local, condiciona la potestad constitucionalmente conferida al Instituto Electoral para celebrar dichos convenios.

Que la razón esencial para introducir en la Constitución Federal una disposición de tal naturaleza, es que, en un futuro no muy lejano, sea posible llegar a la homologación de las elecciones en las treinta y dos entidades del país (situación que ya se alcanzó en buena parte de ellos) como paso previo a la federalización de las elecciones, con una sola fecha para celebrar las jornadas electorales, federal y locales, y una sola autoridad electoral que las organice en lo sucesivo, lo cual, por ahora, está en proceso, pero ya se prevé la posibilidad de los convenios, motivo por el cual solicita al Pleno la declaración de invalidez respecto de la porción normativa, que señala: “dos terceras partes”. Cita en apoyo las tesis jurisprudenciales de rubros: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”**. y **“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”**.

3.- Que en los artículos 49, fracción II, numeral 6, última parte (Decreto 100) de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no se hace distinción entre partidos políticos estatales y nacionales, y se establece que los bienes de los partidos si se pierde el registro, tendrán que ser liquidados y establece que sus bienes remanentes también serán retirados, por lo que, considera que se violenta el artículo 41 constitucional, en virtud de que, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en elecciones locales y en consecuencia los bienes que les pertenezcan, no pueden ser enajenados para patrimonio estatal, pues su registro

es nacional, lo anterior es así porque la ley electoral del Estado de Quintana Roo, hace una distinción entre cancelación y pérdida del registro que refiere en el primer caso a partidos nacionales y en el segundo caso a Estatales, lo cual también sucede con el artículo 49 de la Constitución local en la parte impugnada. Cita en apoyo la tesis de rubro: ***“PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL PREVER QUE LOS QUE PIERDAN SU ACREDITACIÓN O REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, LE ENTREGUEN A ÉSTA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES QUE POSEAN Y QUE HAYAN SIDO ADQUIRIDOS CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”***.

Asimismo señala que la norma impugnada, es incongruente respecto a lo dispuesto en el artículo 74, último párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, por lo que solicita se declare la invalidez que solicita.

4.- Que el párrafo cuarto, del artículo 74, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional en virtud de que establece que al liquidarse los bienes, estos formarán parte del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, pues va más allá de lo previsto en la Constitución Federal.

Señalando al respecto que, dichos bienes no pueden pasar a formar parte del órgano electoral, derivado de que no es su función recibir los bienes que provengan de la liquidación de los partidos, ni administrarlos, esto es, no es fin del Instituto

administrar y utilizar bienes que provengan de partidos u otros órganos. Que lo anterior también en congruencia con lo establecido en los artículos 1 y 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, de los cuales se desprende clara e indubitablemente que no se encuentra entre sus finalidades la administración de bienes que sean liquidados y que provienen del peculio del presupuesto estatal.

Por otra parte, menciona que el hecho de que el instituto conserve los bienes que se liquidan, implica una administración de recursos y bienes, que no son para los fines que persigue el instituto, pues se cuenta con presupuesto y patrimonio para ello. Por lo que dichos bienes quedarían ociosos en manos de dicha institución que no podría emplearlos para otro fin.

5.- Que los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, son violatorios de los artículos 1, 14, 16, 41, 99 y 133 de la Constitución Federal, al otorgar facultades meta legales al Contralor de la institución para promulgar y expedir por sí mismo y sin que pase por el Consejo General u otro órgano con facultades constitucionales y legales, la normatividad de la propia contraloría así como crear normas y sanciones meta o extra legales para sancionar servidores públicos, sanciones o procedimientos que no están previstos en ley (art. 53).

Asimismo señala que, también se establece la posibilidad de imponer sanciones, que no estén previstas en ley, sino en un reglamento, lo cual es inconstitucional, pues no es posible, en el

contexto en el que se está, prever sanciones en instrumentos reglamentarios.

Que se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, dado que la Contraloría Interna como órgano integrante del Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo, carece de facultades legales para emitir sanciones, porque a pesar de gozar de autonomía, no tiene la naturaleza jurídica que le permita emitirlas, por consiguiente sus determinaciones no tendrían fuerza legal para ser cumplimentadas.

Que por otra parte, resulta ilegal que la propia Contraloría sea el órgano que impusiera sanciones y para ello creara su propio reglamento e imponer las mismas.

6.- Que los artículos 88 fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, contravienen los artículos 1, 14, 16, 99, 41, y 116, fracción IV de la Constitución Federal, al otorgar facultades meta legales al contralor de la institución para promulgar y expedir por si mismo y sin que pase por el Consejo General y otro órgano con facultades constitucionales y legales la normatividad de la propia contraloría, así como crear normas y sanciones meta o extra legales para sancionar servidores públicos, sanciones o procedimientos que no están previstos en ley (art. 88, fracción VIII).

Reitera en este punto, que también se establece la posibilidad de imponer sanciones, que no estén previstas en la ley, sino en un reglamento lo cual es inconstitucional, pues no es

posible, en el contexto en el que se está, prever sanciones en instrumentos reglamentarios, cuestión que es propuesta en la última parte del artículo 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Asimismo reitera que se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, dado que la Contraloría Interna como órgano integrante del Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo, carece de facultades legales para emitir sanciones porque a pesar de gozar de autonomía, no tiene la naturaleza jurídica que le permita emitir sanciones por consiguiente sus determinaciones no tendrían fuerza legal para ser cumplimentadas.

Asimismo arguye que resulta ilegal que la propia Contraloría sea el órgano que impusiera sanciones y para ello creara su propio reglamento e imponer las mismas. Que lo anterior se confirma, con lo establecido en el artículo 96 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, el cual prevé que las normas y sanciones no previstas en la ley, sean emitidas y valoradas por el contralor lo que va en contra de la Constitución, por lo que considera que debe declararse la inconstitucionalidad correspondiente.

7.- Que el artículo 137 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, deja de observar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, pues únicamente se establece la limitación de propaganda gubernamental a titulares y no a servidores públicos, como así lo define el artículo constitucional invocado. Por lo que, titulares de dependencias, empresas u

otros, podrían realizar promoción personalizada sin problema alguno, dejándose de observar lo dispuesto el artículo 134 de la Constitución Federal.

Que de lo establecido en el citado artículo 134 de la Constitución Federal, frente a lo señalado en el precepto 137 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es posible distinguir que sólo se menciona a los titulares de los órganos y deja la posibilidad de que el resto de los funcionarios o servidores públicos, puedan promocionarse durante la campaña electoral, violentando así el citado precepto constitucional.

8.- Que los artículos 81, 109, fracción I, inciso b) y 144 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, son contrarios a los artículos 1, 14, 16, 41 fracción III, Apartado B, 116, fracción IV, inciso i) y 133 de la Constitución Federal, toda vez que en el caso del artículo 81, fracción III, se establece negar el acceso a radio y televisión al partido político que tenga el 2% de la votación emitida, lo que implica un perjuicio en sus prerrogativas y entre ellas la de radio y televisión, lo que implica denegar acceso, incluso a partidos a nivel nacional a la radio y televisión; y que por cuanto hace a lo previsto en el artículo 109-I, inciso b) se establece denegar al partido minoritario o partidos minoritarios que pretendan coaligarse, el acceso a las prerrogativas, no de la parte igualitaria que les corresponde, sino las derivadas de su fuerza electoral a la cual tienen derecho a disponer por aspirar a coaligarse y que afecta directamente lo establecido en los artículos 116, fracción IV, y 41 fracción III de la Constitución Federal.

Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha determinado que en coaliciones es correcto establecer una prerrogativa igualitaria (ejemplo 30%) a la coalición, como si fuera un solo partido político, pero que es acorde a los principios de equidad, legalidad y objetividad que el resto (ejemplo 70%) de la prerrogativa de los partidos que integren la coalición se sume, para que puedan actuar como una suma de fuerzas, si bien no en el apartado igualitario, pues eso traería desigualdad, en cuanto a los porcentajes de fuerza electoral.

Asimismo, señala que la norma que ahora se reputa inconstitucional, niega en su totalidad a los partidos minoritarios que pretenden coaligarse, el uso de sus prerrogativas en materia de radio y televisión lo que constituye una violación a lo establecido en los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución y es una vulneración directa al acceso de las prerrogativas de los partidos políticos, así como una negativa a que los partidos se puedan coaligar, en virtud de que se deniega que puedan sumar sus prerrogativas correspondientes a su fuerza electoral y en consecuencia tener acceso a la radio y televisión que por derecho les corresponda.

Que lo mismo ocurre respecto al artículo 144 en el que se establece que el instituto gestionará por sí mismo tiempos de radio y televisión para debates, cuando dicha cuestión es facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral. Cita en apoyo las tesis jurisprudenciales de rubros: ***“INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA***

ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES” y “PERMISIONARIOS Y CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE III, APARTADO B, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS ESTATALES TIENEN PROHIBIDO EMITIR LEYES QUE AUTORICEN A AQUÉLLOS PARA PROPORCIONAR ESPACIOS DIVERSOS A LOS TIEMPOS OFICIALES ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”.

Que de lo anterior se desprende que el legislador local pretende que el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, sea autoridad competente para decidir la publicidad o propaganda en un instrumento electrónico diferente a la Radio y Televisión en el Estado, situación que a todas luces es atentatoria de lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, ya que dicho precepto, en ninguna parte de su contenido se refiere a elementos e instrumentos diferentes que puedan usar los partidos políticos para realizar sus tareas electorales como lo pretende hacer el legislador del Estado, con la inclusión del internet instrumento que no se encuentra regulado en la Carta Magna. Reitera en apoyo las jurisprudencias de rubros: **“INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO**

TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES”. y “PERMISIONARIOS Y CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE III, APARTADO B, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS ESTATALES TIENEN PROHIBIDO EMITIR LEYES QUE AUTORICEN A AQUÉLLOS PARA PROPORCIONAR ESPACIOS DIVERSOS A LOS TIEMPOS OFICIALES ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”.

Por otro lado señala, que el Instituto Federal Electoral, es la única autoridad competente para administrar los tiempos de radio y televisión en el Estado, y no como lo pretende realizar el Instituto al regular en la Ley Electoral de Quintana Roo que el Instituto gestionará ante las autoridades competentes la transmisión de los debates en radio y televisión perdiendo de vista que es el Instituto Federal Electoral quien decide los términos y condiciones para hacer uso de dichos instrumentos.

Que lo pretendido por el congreso se encuentra debidamente regulado, por lo que ninguna otra institución diferente al IFE puede gestionar con autoridades la transmisión de los debates, y que lo mismo se observa respecto a los otros dos artículos impugnados.

Que el artículo 116, fracción IV, incisos b) e i), de la Constitución Federal, dispone que los partidos políticos estatales se sujetarán a lo dispuesto por la Carta Magna; y que con la

propuesta de reforma que se ofrece, se realiza en contra de lo estipulado y extralimitándose por lo señalado en dicha norma, toda vez que, el Congreso y el Gobernador del Estado de Quintana Roo, como autoridades responsables de la promulgación y publicación de la Ley Electoral que se impugna, dejaron de observar el régimen de competencias previsto en la Constitución Federal al pretender regular materias exclusivas del ámbito federal, invadiendo de manera particular la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión así como del Instituto Federal Electoral.

Concluye en este punto, señalando que en las reformas a la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, no se tomó en cuenta lo estipulado por la Constitución Federal, y que además el legislador se excede al legislar lo no legislado, trasgrediendo el artículo 133 constitucional. Cita en apoyo la tesis jurisprudencial de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

9.- Que los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, son violatorios de los artículos 1, 14, 16, 41, 116, fracción IV, incisos b), y h) y 133 de la Constitución Federal.

Que por lo que se refiere al citado artículo 87, en él se establece que si bien existe un límite de aportaciones del 10% (en congruencia con el artículo 116, fracción IV, inciso h), éste no es

aplicable a todo el financiamiento que se recibe sino sólo al de campaña y precampaña; cuando en realidad lo que el artículo 116, fracción IV, inciso h), establece, es que todo financiamiento que no sea público no podrá exceder del 10% del tope de la elección de gobernador inmediato anterior, lo que el artículo impugnado plantea evadir, y circunscribir a campaña y precampaña, cuándo, lo que se establece es un límite total a cualquier aportación, incluidas las ordinarias y extraordinarias.

Que el artículo 271 impugnado, señala que las aportaciones que reciban los precandidatos para las precampañas será el equivalente al veinte por ciento de lo establecido para las campañas inmediatas anteriores, situación que considera es violatoria de lo dispuesto por la Constitución Federal, dado que la misma establece exclusivamente el tope del diez por ciento y no como lo desea plantear el Congreso del Estado en la reforma al artículo de referencia, que propone que el tope para precampañas sea del veinte por ciento basado en el resultado de las campañas anteriores.

Que de lo anterior se desprende, que sin pensar en la existencia de la mala fe con que se reforma el multicitado artículo 271 última parte de la Ley Electoral, existe una contradicción entre lo dispuesto por el primer y el segundo párrafos, al referirse a los topes que deben existir en las aportaciones o donativos que deben recibir los precandidatos en el tiempo de precampañas; y que dicha contradicción trasgrede a lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, incisos b) y h), de la Constitución Federal.

10.- Que la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional porque es omisa en acatar lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Federal, además de que dicha ley inobserva el artículo sexto transitorio constitucional, el cual manifiesta que las leyes de los Estados tendrán que realizar las reformas correspondientes ajustándolas a las disposiciones constitucionales federales, además el Congreso del Estado de Quintana Roo desatendió dicho mandato, dejando incompleta la reforma de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral en Quintana Roo y en su momento en estado de indefensión al Partido de la Revolución Democrática. Lo anterior porque no incluyó, las reglas para llevar a cabo recuento de votos administrativos, así como la obligación por parte del instituto, para que sí así lo determina el máximo órgano de dirección del Instituto Electoral de Quintana Roo, el IFE organice la elección.

11.- Reitera que la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional porque es omisa en acatar lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Federal, además de que dicha ley inobserva el artículo sexto transitorio de la Ley Fundamental, el cual manifiesta que las legislaturas de los Estados tendrán que realizar las reformas correspondientes ajustando las leyes a las disposiciones constitucionales federales; y que el Congreso del Estado de Quintana Roo desatendió dicho mandato, dejando incompleta la reforma de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral en Quintana Roo y en su momento en estado de indefensión al Partido de la Revolución Democrática. Lo anterior porque no incluyó, las reglas

para llevar a cabo el recuento administrativo de votos, así como la jurisdiccionales.

CUARTO.- En este apartado se hace innecesario, hacer alusión a los conceptos de invalidez, aducidos por el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional, toda vez que, en acuerdo de catorce de abril de dos mil nueve, el Ministro Instructor desechó de plano, por improcedente, la acción de inconstitucionalidad registrada con el número 41/2009.

QUINTO.- Mediante proveído de seis de abril de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 39/2009, promovida por el Partido de la Revolución Democrática y por razón de turno, designó al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Asimismo mediante acuerdo de siete de abril de dos mil nueve, el Ministro Instructor admitió a trámite la referida acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente, requiriendo, a su vez, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión en relación con la acción intentada.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2009
Y SU ACUMULADA 41/2009**

De la misma forma, mediante proveído de trece de abril de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 41/2009, promovida por el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional; y dado que existe conexidad, con la diversa 39/2009, al impugnarse en ambas acciones los decretos 100 y 97, por los que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política y de la Ley Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el tres de marzo de dos mil nueve, ordenó se turnara también dicho expediente al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y decretó la acumulación correspondiente.

Por auto de catorce de abril de dos mil nueve, el Ministro Instructor desechó de plano, por improcedente, la acción de inconstitucionalidad registrada con el número 41/2009, promovida por el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Quintana Roo, al carecer este de legitimación para promover la citada acción de inconstitucionalidad a nombre del partido político de referencia.

SEXTO.- El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo en su informe sustancialmente manifestó:

Que es cierto que promulgó y publicó los Decretos números 093, 094, 097, 098 y 100, mediante los cuales se reforman y adicionan; la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la

Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo y la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el día tres de marzo de dos mil nueve; manifestando al respecto que la promulgación y publicación de los decretos que contienen las normas impugnadas son legales y no contravienen de forma alguna los citados preceptos constitucionales que aduce la parte actora, ya que fueron realizados en cumplimiento a la obligación que como Gobernador tiene, conforme a lo establecido por los artículos 69 y 91, fracciones I, II y XIII de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, 4º, párrafo primero y 7º, fracción II de la Ley del Periódico Oficial del Estado.

Asimismo sostiene que resultan infundados e inoperantes los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora, en los siguientes términos:

1.- Con relación al primer punto, manifiesta que contrario a lo señalado por la parte actora, los artículos segundo y noveno transitorios de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, no violan lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, 41, 116, fracción IV, incisos a) y b) y 133 de la Constitución Federal, toda vez que, es infundado que mediante las disposiciones legales impugnadas se transgredan los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, tomando en consideración que estos últimos consagran diversas garantías individuales, sin que se establezca alguna base relacionada con la materia electoral, por lo que tales disposiciones impugnadas no pueden resultar contrarias a esos

artículos de la misma norma federal, por lo que solicita que así lo determine esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la presente acción de inconstitucionalidad.

Argumenta que la legislatura de Quintana Roo, en estricto cumplimiento a los artículos sexto transitorio y 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal, tuvo a bien expedir el Decreto Número 100, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el tres de marzo de dos mil nueve, el cual en el artículo 49, párrafo 2º, estableció: “**...la jornada electoral tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda...**”, dando con ello cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Carta Magna. Señalando que los propósitos que el legislador federal perseguía con la reforma constitucional era sincronizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal con las existentes a nivel estatal preservando la armonía entre ellas; y que concretamente en el caso de Quintana Roo este proceso de adecuación, se requiere, a efecto de alcanzar la armonización y sincronización en la fecha de la contienda electoral, que de manera excepcional, el proceso electoral para revocar los cargos públicos de elección popular que actualmente se encuentra en funciones, inicie el primero de octubre de dos mil diez, en tanto que la jornada electoral por única ocasión se realice el primer domingo de febrero de dos mil once, y consecuentemente la toma de posesión y duración del encargo, fueran de la siguiente forma: a) Los Diputados a la Legislatura el día veinticuatro de marzo de dos mil once y estarán en funciones hasta que se instale la siguiente Legislatura, que lo hará el catorce de septiembre de dos mil trece; b) El titular del

Poder Ejecutivo el día cinco de abril de dos mil once y estará en funciones hasta la toma de posesión del siguiente titular del Poder Ejecutivo, que lo hará el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis; y c) Los miembros de los Ayuntamientos el día diez de abril de dos mil once y estarán en funciones hasta la toma de posesión de los siguientes Ayuntamientos, que lo harán el treinta de septiembre de dos mil trece.

Que dichas excepciones encuentran sustento, atendiendo a que los referidos cargos de elección popular sigan manteniendo prácticamente el mismo periodo de gestión, toda vez que la permanencia en los encargos solamente se reduce a unos cuantos meses, propiciando con ello gobernabilidad y estabilidad en beneficio de los quintanarroenses, lo cual no sería posible de adoptarse en periodos de gestión menor.

Es por lo que considera que son infundados e inoperantes los conceptos de invalidez que argumenta la parte actora, ya que los artículos segundo y noveno transitorios de ninguna forma violan los artículos 1°, 14, 16, 41, 116, fracción IV, incisos a) y b) y 133 de la Constitución Federal.

2.- Con relación al concepto de invalidez marcado como segundo, señala que los argumentos esgrimidos son infundados e inoperantes, ya que de conformidad con los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, las legislaturas locales están obligadas a garantizar a las autoridades electorales competentes de carácter administrativo, la posibilidad de convenir con el Instituto Federal Electoral para que sea éste

quien se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales; y que esta disposición fue precisada considerando que el objetivo perseguido con esa reforma Constitucional era el de dotar al Instituto Federal Electoral de una nueva e importante atribución, la de organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas, dejando claramente dispuesto que esta atribución se ejercerá teniendo como requisito indispensable e imprescindible, que exista de por medio el convenio respectivo con el Instituto Electoral del Estado correspondiente.

Que los legisladores federales atinadamente interpretaron los principios que nuestra Carta Magna tutela en congruencia con las reformas introducidas al artículo 41 de la propia Constitución Federal, cuando al elaborar la reforma consideraron adecuado dejar a los Estados la opción de los convenios, pues con esto se permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los Estados integrantes de la Federación, la cual se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el Instituto Federal Electoral dispone a lo largo del territorio nacional; y que la adecuación que el Estado de Quintana Roo realizó a su constitución y leyes electorales, en congruencia con la adición del artículo 41 y a la reforma de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución

Federal, se hizo garantizando como base, precisamente, los principios de los que las autoridades electorales deben gozar.

Concluye en este punto, que el artículo 49, fracción II, última parte de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, no viola en forma alguna los artículos 116, incisos c) y d) de la fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en los citados artículos de ninguna forma se restringe el derecho a las entidades de adecuar su legislación a las necesidades propias de cada una de ellas, imponiendo como única taxativa la de ceñirse a los lineamientos de la Constitución Federal.

3.- Que en el concepto de invalidez marcado como tercero, la parte actora hace una incorrecta interpretación al contenido de los artículos 49, fracción II, numeral 6 de la Constitución Local y 74 de la Ley Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo; y que el concepto de invalidez marcado como cuarto resulta inatendible, ya que la accionante no precisa cuáles son los preceptos legales de la Constitución Federal, que le fueron violados con la reforma del artículo 74 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Lo anterior toda vez que, contrario a lo aducido por el partido promovente, los numerales impugnados no resultan ser contrarios a los principios estatuidos en los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en atención a que establecen las reglas a las cuales deberán sujetarse los partidos nacionales o estatales en los procesos electorales de la entidad,

entre las que se encuentran las relativas a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, aspectos que como ya se dijo, corresponde a las Legislaturas Locales regular en sus leyes, de ahí que corresponderá a las autoridades electorales locales sancionar a quienes intervengan en los procesos de elección que se verifiquen en la entidad, entre ellos a los partidos políticos nacionales por las infracciones que cometan a la legislación electoral estatal, inclusive con la suspensión o cancelación de la acreditación respectiva.

Que en esta tesitura, el argumento relativo a que el último párrafo del artículo 74 impugnado es violatorio de lo dispuesto en la Constitución Federal, al pretender que los partidos políticos nacionales y estatales que pierdan su acreditación o registro, entreguen a la autoridad electoral local los bienes muebles e inmuebles que poseen, también resulta infundado, cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL”**. Pues el hecho de que la norma combatida establezca como consecuencia de la pérdida de la acreditación o del registro de un partido político nacional o estatal, que los bienes muebles o inmuebles que hayan adquirido con financiamiento público local, sean entregados al instituto electoral para que pasen a formar parte de su patrimonio, no resulta contrario a alguno de los principios rectores de la materia electoral, contenidos en el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que lo que se pretende es reintegrar al estado la aplicación que se hizo de fondos públicos locales en bienes muebles e

inmuebles al no haber un partido político, manteniendo vigentes los requisitos necesarios para conservar su acreditación o registro, según corresponda.

Que de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 49, fracción II, numeral 6 de la Constitución Local y 74 de la Ley Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, se concluye que en dichas disposiciones se prevé un sistema normativo en el que se establecen lineamientos generales que rigen en materia electoral, tanto en el ámbito federal como en el local, y que algunos de estos ordenamientos rigen para cualquier tipo de partido con independencia del registro con que cuenten (nacional o estatal) y algunas otras sólo operan para unos o para otros según el tipo de elección de que se trate (federal o local). Asimismo, con relación a lo anterior señala que el Tribunal Pleno ha sustentado que la intervención de los partidos políticos con registro nacional se encuentra sujeta a la normatividad electoral local, de ahí que es facultad de las legislaturas locales regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, por lo que a las autoridades electorales estatales les corresponde sancionar a los actores políticos que intervengan en los procesos de la entidad federativa de que se trate, entre ellos, a los partidos políticos nacionales por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción local. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: ***“PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL PREVER QUE LOS QUE PIERDAN SU ACREDITACIÓN O REGISTRO ANTE LA***

AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, LE ENTREGUEN A ÉSTA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES QUE POSEAN Y QUE HAYAN SIDO ADQUIRIDOS CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Concluye en este punto, señalando que resultan infundados e inoperantes los argumentos de la actora que en esencia pretenden argumentar la imposibilidad del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, para ingresar a su patrimonio y en consecuencia administrar el cúmulo de bienes que lo integren, entre los que válidamente se pueden encontrar los bienes muebles e inmuebles de los partidos políticos que hayan perdido su registro en el Estado; lo anterior toda vez que, el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, por mandato constitucional es un ente autónomo e independiente, y de conformidad al artículo cuarto, último párrafo de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; por otro lado, pueden ingresar válidamente al patrimonio del Instituto Electoral de Estado de Quintana Roo, los bienes de los partidos políticos que hayan perdido su registro en el Estado, por lo tanto estos últimos bienes adquieren también la misma naturaleza que el resto del patrimonio del Instituto.

4.- Con relación a los conceptos de invalidez marcados como quinto y sexto, se considera que se actualiza la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,

de aplicación supletoria conforme al artículo 59 de la citada Ley, ya que los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, reformados por los Decretos números 93 y 98 publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el tres de marzo de dos mil nueve, no son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior toda vez que, el Tribunal Pleno ha venido identificando elementos esenciales para determinar lo que es el carácter electoral de las leyes impugnables vía acción de inconstitucionalidad, siempre considerando como eje fundamental el proceso electoral, distinguiendo con base en ello, entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquéllas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos. Estableciendo dentro de las primeras las siguientes: 1) Las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales; y 2) Los principios para la elección de determinados servidores públicos.

Y como cuestiones relacionadas indirectamente, ha enunciado: 1) Las reglas sobre distritación y redistritación; 2) Las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales; 3) Las reglas sobre la organización de las elecciones; 4) Las reglas sobre el financiamiento público; 5) Las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos; 6) Las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de

aportaciones en materia de financiamiento partidario; y 7) Las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones. Distinguiendo de este modo un ámbito electoral para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, considerando como no electoral para tales efectos todo aquello que no se encuentre dentro de dicho ámbito, es decir, aquello que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales. Es por lo que considera que no debe perderse de vista que la referida división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por los partidos políticos.

Considerando en ese contexto, que de los controvertidos artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, se advierte que la Contraloría Interna del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, tiene como atribución la fiscalización, vigilancia y control del uso, manejo y destino de los recursos del Tribunal; y del desempeño de los órganos, funcionarios y servidores electorales y por otro lado, la Contraloría Interna del Instituto Electoral de Quintana Roo, tiene como atribuciones cuestiones tocantes a la auditoría interna del propio Instituto.

De lo que se evidencia que las disposiciones en comento regulan una cuestión de carácter meramente administrativo, al interior de las Instituciones en comento, que no por estar referida a una autoridad vinculada con la materia electoral,

necesariamente deba ubicarse en las hipótesis de lo que aquí se ha entendido como leyes de esa naturaleza; y que en el caso, la disposición combatida se coloca más allá de lo directa e indirectamente relacionado con los procesos electorales; estimando que, la relación no es directa porque no guarda relación con las “reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales” ni con los “principios para la elección de determinados servidores públicos”.

Así mismo, también estima que no es indirecta porque no se refiere a ninguna de las cuestiones relacionadas con el comportamiento de los partidos políticos frente a los procesos electorales, es decir, no regula alguna cuestión dirigida al ámbito de administración y gestión de los procesos electorales, que no incide ni trasciende a la posición de los partidos políticos frente a la organización y desarrollo de los comicios; por lo que considera que la norma, no sea susceptible de ser combatida por un partido político, como pretende el actor a través de una acción de inconstitucionalidad.

Concluyendo que la norma impugnada no es de naturaleza electoral, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, porque no se relaciona ni directa ni indirectamente con los procesos electorales; aunado a que no se cumple, lo exigido por el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que considera se debe sobreseer, con base en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 62, párrafo tercero, ambos de la propia Ley

Reglamentaria, por lo que se refiere a los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, reformados mediante los Decretos números 93 y 98, al actualizarse la causa de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIENES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA”**.

Que aunado a lo anterior, los citados conceptos de invalidez resultan infundados e inoperantes toda vez que, no violan lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, 41, 99 y 133 de la Constitución Federal, porque es infundado, que mediante las disposiciones legales impugnadas, se trasgredan los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, tomando en consideración que estos últimos consagran diversas garantías individuales, sin que se establezca alguna base relacionada con la materia electoral que obligatoriamente deba ser asumida por las entidades federativas, por lo que tales disposiciones impugnadas no pueden resultar contrarias a estos artículos de la Constitución Federal.

Por otra parte señala que, la parte actora no expone argumento alguno mediante el cual demuestre que con las reformas a los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, se

transgredió lo dispuesto por los artículos 41, 99 y 133 de la Constitución Federal, razón por la cual considera que deben declararse inoperantes los presentes conceptos de violación.

5.- En este punto señala que los artículos 81, fracción III, 109, fracción I, inciso b) y 144 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, no contienen alguna facultad reservada por la Constitución Federal al Instituto Federal Electoral, en el Apartado B, Base III, del artículo 41 ni en su numeral 116 fracción IV, razón por la cual considera que el concepto de invalidez marcado como octavo es infundado e inoperante.

6.- Con relación al concepto de invalidez marcado como noveno, se considera que con las reformas a los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no se viola lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, 41, 116 fracción IV, incisos b) y h) y 133 de la Constitución Federal, toda vez que es infundado que mediante las disposiciones legales impugnadas se transgredan los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, tomando en consideración que estos últimos consagran diversas garantías individuales, sin que la parte actora establezca alguna base relacionada con la materia electoral; y que en segundo lugar, respecto del artículo 41 de la Constitución Federal, la parte actora no expone argumento alguno mediante el cual demuestre que con las reformas a los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, se transgredió lo dispuesto por el citado artículo de la Constitución Federal, razón por la cual resulta inoperante el presente concepto de invalidez.

Que con relación a los demás argumentos, estima que son infundados, ya que la parte accionante hace una incorrecta interpretación al contenido del artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, ya que es claro que el citado precepto legal se refiere a que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que, ***“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 simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; ...”***, lo que en la especie aconteció, ya que el artículo número 87 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, establece los criterios que señala el artículo constitucional en cita, fija los límites de los gastos de los partidos políticos en las campañas y precampañas, así como los montos máximos de las aportaciones, las cuales en su conjunto no podrán exceder del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador.

7.- Que respecto del concepto de invalidez marcado como décimo, estima que es infundado e inoperante en atención a que la parte actora argumenta que la Legislatura del Estado de Quintana Roo, fue omisa al no incluir en su reforma electoral la obligación por parte del Instituto, a que si así lo determina el máximo órgano de dirección del Instituto Electoral de Quintana Roo, el Instituto Federal Electoral organice la elección. Por lo que, considera que debe reconocerse la validez de los artículos contenidos en la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado

de Quintana Roo, en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo y en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, mismos que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el día tres de marzo de dos mil nueve.

SÉPTIMO.- El Poder Legislativo en su informe sustancialmente manifestó:

I.- Sobre la legitimación.

Que en la especie, deberá decretarse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, ya que no se surte el requisito instituido en el inciso f) de la fracción II, del artículo 105 Constitucional, puesto que quien suscribe la demanda es Jesús Ortega Martínez, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, cargo que de acuerdo a los estatutos expuestos por ese partido político en su página electrónica www.prd.org.mx, no existe.

Asimismo señala que este Alto Tribunal ha manifestado en reiteradas ocasiones que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos: a).- Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente; b).- Que el partido político promueva por

conducto de su dirigencia; y, c).- Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

Concluyendo en este punto que, de los artículos 19 de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática y 12 del Reglamento de Órganos de Dirección del Partido de la Revolución Democrática, se advierte, que Jesús Ortega Martínez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, no cuenta con la facultad de representar legalmente al Partido de la Revolución Democrática, ya que esa responsabilidad de acuerdo a los Estatutos y al Reglamento de Órganos de Dirección del Partido de la Revolución Democrática le corresponde a la Presidencia Nacional del Partido.

II.- Sobre los conceptos de invalidez.

1.- Con relación al primer concepto de invalidez, argumenta que no le asiste razón al partido accionante, toda vez que los artículos segundo y noveno transitorios del Decreto impugnado, guardan plena armonía con la Constitución Federal.

Pues el referido artículo segundo transitorio establece el calendario electoral, extraordinario y por única vez, para renovar a los poderes ejecutivo, legislativo y miembros de los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo que actualmente se encuentran en funciones; calendario que incluye entre otros aspectos, la fecha de inicio del proceso electoral, la fecha de la jornada electoral, la fecha de instalación y/o tomas de posesión, y

la duración en los respectivos cargos electivos; cuyo propósito es materializar y hacer viable, armónicamente con los principios democráticos, las reformas introducidas a la Constitución local para cumplir con lo que establece el inciso A), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, esto es, que en Quintana Roo, la jornada comicial de los procesos electorales se realice el primer domingo de julio del año que corresponda, observando puntualmente los principios democráticos que disponen la Ley Fundamental y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al artículo noveno transitorio de la norma general impugnada, expone que el accionante no expresa en si concepto de violación alguno, sino que sólo se limita a decir que el artículo noveno transitorio que se propone como parte complementaria a la propuesta de reforma es violatorio de la Carta Magna.

Asimismo que tampoco le asiste razón al partido promovente, ya que el referido numeral transitorio, únicamente identifica los periodos ordinarios de la siguiente legislatura, pues ésta tendrá una duración menor de tres años.

Que en términos normales, una Legislatura tiene una duración de tres años, y en cada año, dos periodos ordinarios de sesiones; por lo tanto, durante toda la gestión, se tendrían seis periodos ordinarios de sesiones; pero que, como se desprende de la reforma local, la siguiente legislatura sólo tendrá cinco periodos ordinarios de sesiones, en razón de la duración de la misma, que es menor de tres años; y que en este sentido, solo para efectos

de identificación, se numeró a cada uno de los periodos ordinarios que tendrá. Por lo que, los artículos segundo y noveno transitorios del Decreto impugnado, son constitucionales.

2.- Que por lo que se refiere al segundo concepto de invalidez, expone que no le asiste la razón al partido accionante toda vez que, la porción normativa impugnada es constitucional, en razón de que la Constitución Federal, no establece requisito alguno para que el Instituto Electoral de Quintana Roo convenga con el Instituto Federal Electoral para que éste se haga cargo de los comicios locales.

Sino que, en el inciso D, fracción IV, del artículo 116, constitucional, se puede apreciar que la obligación consiste en instaurar en el orden jurídico local que el órgano administrativo electoral pueda convenir con el Instituto Federal Electoral para que éste se haga cargo de los comicios locales, únicamente.

Empero la Carta Magna no señala supuestos, condiciones, requisitos o tipos de votación para que los órganos administrativos electorales convengan con el Instituto Federal Electoral, tan solo como ya se afirmó, señala que debe implementarse la posibilidad normativa; por lo que, el Congreso de Quintana Roo solamente acató el mandamiento constitucional referido al introducir esa posibilidad.

Que por lo que respecta a la supuesta inconstitucionalidad de que el Instituto Electoral de Quintana Roo, tome el acuerdo por medio de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo

General para convenir con el Instituto Federal Electoral para que éste se haga cargo de las elecciones locales, señala que dicha medida legal, es planteada bajo los principios de certeza que debe prevalecer en las decisiones fundamentales de un órgano colegiado como lo es el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Que de lo dispuesto en el inciso d), fracción IV del artículo 116, de la Constitución Federal, se puede precisar que la Constitución y las Leyes de los Estados garantizarán todo lo que establece la fracción IV del artículo 116; y que para el caso que nos ocupa, donde se invoca la inconstitucionalidad de una porción normativa del artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, ya que según se contrapone al inciso d) antes señalado, para tal efecto resulta necesario precisar los aspectos que garantiza dicho inciso de la siguiente manera: Garantía dirigida a la Autoridad Electoral competente de carácter administrativo; la garantía de que dicha autoridad pueda convenir; que dicho convenio se celebre con el Instituto Federal Electoral; con la finalidad de que el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Que habiéndose precisado lo anterior, la parte conducente impugnada del artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, establece “**...El Instituto Electoral de Quintana Roo, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de su Consejo General podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de las elecciones locales...**”. Señalando al respecto que dicha porción

cumple cabalmente con lo dispuesto en el inciso d) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, respetando en todo momento la garantía constitucional que debe prevalecer en la Constitución del Estado de Quintana Roo.

Que con relación a lo que arguye el promovente, de que el legislador quintanarroense haya determinado que la acción de convenir sea realizada por las dos terceras partes de los que integran el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, transgrede la autonomía de dicho órgano; señala al respecto que la autonomía se traduce en la libertad de tomar decisiones sin influencia de presiones externas o internas, y el hecho de establecer un método de aprobación como son las dos terceras partes no puede ser considerado como una especie de presión o como una medida de afectación a la autonomía de dicho órgano electoral, por lo tanto, el establecimiento de ese tipo de votación, obedece a que la decisión de que el Instituto Federal Electoral se haga cargo de una elección local, sea en base a una determinación mayormente condensada, derivado de lo trascendente que es dejar en manos de la autoridad electoral federal el ejercicio del voto de los ciudadanos quintanarroenses.

3.- En cuanto a los conceptos de invalidez tercero y cuarto, donde se hace alusión a la cancelación o pérdida del registro, tildando de inconstitucional los artículos 49, Fracción II, numeral 6, última parte (Decreto 100) de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo, debe señalarse:

Que la fracción II del artículo 49 de la Constitución local de Quintana Roo, no tiene ningún numeral 6; sino que por el contrario la fracción III, del artículo 49 de la Constitución local, si contiene un numeral 6, y el último párrafo de éste si coincide con el texto transcrito por el accionante, aunque no corresponde a la ubicación normativa señalada.

Que la porción normativa en comento dice: **“La ley establecerá los procedimientos para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes”**; aduciendo al respecto que tal circunstancia en nada se contrapone a la Carta Magna, toda vez que el propósito de la ley es reglamentar y desarrollar propiamente diversos mandamientos de ordenamientos jerárquicamente superiores.

Que respecto a lo aducido por el promovente de que no se hace distinción entre partidos políticos estatales y nacionales; agrega que la obligación de establecer los procedimientos de liquidación y el destino de los bienes y remanentes, aplica tanto para partidos políticos nacionales como para los estatales.

Por otra parte, en cuanto al impugnado, penúltimo párrafo del artículo 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo, asienta que el hecho de que se haya previsto que dirigentes y candidatos están compelidos a cumplir con las obligaciones en materia de fiscalización hasta que concluyan los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio, en nada se contrapone con la Carta Magna, toda vez que al ser los partidos políticos personas

morales de orden público, éstos actúan por conducto de personas físicas, como son los dirigentes y candidatos de los mismos.

Que por lo que se refiere, al cuarto concepto de violación, en donde cuestiona íntegramente el texto del numeral 74 de la Ley Electoral, dice que dicha cuestión ya fue resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la diversa acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004.

4.- En cuanto al quinto y sexto conceptos de invalidez, en donde se impugnan las atribuciones dotadas tanto al Contralor Interno del Instituto Electoral como al Tribunal Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo; precisa que las atribuciones dotadas al Contralor Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, son única y exclusivamente para expedir el reglamento correspondiente, no así para promulgarlo como lo pretende hacer valer el actor, señalando al respecto que la esencia de dicha facultad, radica en el principio constitucional con el que debe actuar toda autoridad que cuenta con autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

Que las facultades con las que cuentan las contralorías Internas tanto del Instituto como la del Tribunal Electoral en el Estado, no son discrepantes de la facultad con la que se le dota a la Contraloría General del Instituto Electoral Federal, que de acuerdo a la Constitución Federal, tiene a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos de dicho Instituto.

Indica que el partido accionante solicita la invalidez de los numerales 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, no obstante, en el desarrollo de sus conceptos de invalidez, se refieren al Instituto Electoral de Quintana Roo, lo cual a todas luces es una equivocación, pues la legislación impugnada es la que organiza al Tribunal Electoral de Quintana Roo; que de igual forma, solicita la invalidez de los artículos 88, fracción VIII, y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, cuestionando en esencia, que las Contralorías Internas tanto del Instituto como del Tribunal Electoral de Quintana Roo, puedan emitir su propia normatividad; adicionalmente, que el aspecto sustantivo y adjetivo de fincamiento de responsabilidades se plasme en un reglamento.

Sobre este tenor precisa que no le asiste la razón al partido accionante, en primer lugar porque las Contralorías Internas son una figura creada en razón de las reformas a la Constitución local contenidas en el Decreto 100 de la XII Legislatura, en lo particular adiciones al artículo 49 de la misma reforma Constitucional local, las cuales establecen que las Contralorías Internas gozan de autonomía técnica y de gestión, situación sobre la cual no se cuestionó su constitucionalidad. Que precisamente en la legislación ordinaria, es decir, las leyes orgánicas del órgano administrativo y del jurisdiccional en materia electoral, se desarrollaron todas las competencias que deben poseer las Contralorías Internas para el ejercicio de sus facultades.

Que en atención a que las Contralorías Internas ejercen sus competencias respecto de consejeros y magistrados electorales, en sus respectivos ámbitos, resultaría en demérito de la autonomía técnica y de gestión de éstas, el hecho que los propios Consejeros y Magistrados electorales, según corresponda, autoricen la normatividad para que éstos sean sometidos a examen por parte de las mencionadas Contralorías Internas, por tal razón, que en abono de la citada autonomía técnica y de gestión de aquéllas, es que en Ley se les otorgó la facultad para que puedan emitir normatividad, cuidando desde luego el aspecto de la publicidad que éstas deban tener, ya que las mismas deben publicarse en el Periódico Oficial del Estado para cobrar vida jurídica.

Aunado a lo anterior, afirma que no hay ninguna disposición alguna en la Ley Fundamental del País, que obligue a los Estados para que sean únicamente los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales quienes puedan emitir normatividad respecto de la fiscalización de los ingresos y egresos de los mismos, así como respecto de las responsabilidades de los servidores electorales; por tanto, se entiende que los Estados pueden introducir dichas cuestiones en el orden jurídico local, observando los principios inherentes, como ocurre en el presente caso.

Que por lo que hace, a que los aspectos sustantivos y adjetivos de las responsabilidades de los servidores electorales se desarrollen en un reglamento y no en Ley –como lo afirma el partido accionante-, es perfectamente constitucional, toda vez que

es posible que dichas cuestiones se pueden instituir en ordenamientos distintos de los cuerpos normativos que se denominan Ley; porque el principio de legalidad que rige la función electoral se extiende a todo cuerpo normativo, independientemente del nombre o jerarquía específica que tenga, siempre y cuando todas éstas guarden plena armonía; ya que pensar lo contrario implicaría que pudiesen dejarse de cumplir reglamentos, lineamientos o diversos cuerpos normativos, simple y sencillamente porque no se reputan como Ley. Cita en apoyo la tesis jurisprudencial de rubro: “SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS”.

5.- Con relación a lo expuesto en el séptimo concepto de invalidez, señala que sus argumentos son inatendibles e inoperantes, toda vez que éstos están encaminados a demostrar –en concepto del partido promovente- la contradicción entre la Ley Electoral de Quintana Roo y el artículo 134 de la Carta Magna, aspecto que no ocurre, pues el artículo 137 de la Ley Electoral de Quintana Roo, observa las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del apartado C, fracción III, del artículo 41 de la Constitución Federal.

6.- Por lo que se refiere al concepto de invalidez marcado como octavo, en el que se cuestiona el dos por ciento de la votación, coaliciones y debates de radio y televisión; el congreso expone que no le asiste la razón al partido accionante, toda vez que la porción normativa impugnada es constitucional. En primera instancia señala que la norma que considera invalida el actor, consiste en la porción normativa de la fracción III del artículo 81 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que señala **“al menos el dos por ciento de la votación válida de diputados emitida en el Estado, no gozarán de las prerrogativas que les otorga esta ley”**. Que asimismo, manifiesta que dicha disposición se reputa inconstitucional al argumentar que: **“pues en el caso del artículo 81 fracción III, se establece negar acceso a radio y televisión a partido político que tenga el 2% de la votación emitida, lo que implica un perjuicio en sus prerrogativas y entre ellas la de la radio y televisión, lo que implica denegar acceso, incluso a partidos a nivel nacional a la radio y televisión”**. Y que para efecto de identificar de manera precisa el texto que tildan de inconstitucional, resalta que no se trata del contenido señalado en la fracción III del artículo 81, sino que se trata de un subsecuente párrafo de dicho numeral, por lo que en esa tesitura resulta necesario hacer una comparación del texto que nos ocupa de un antes y después de la reforma; de lo que se desprende que lo manifestado por el actor como inconstitucional es el texto ya establecido en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, la única modificación realizada fue a la reducción del dos punto cinco por ciento, al dos por ciento, disminución, que contrariamente a lo que señala el promovente, beneficia a los

partidos políticos al alcanzar un porcentaje más factible al que anteriormente se requería.

Por lo que en esa tesitura, la reforma planteada al último párrafo del artículo 81, lejos de transgredir a los partidos políticos, les genera una oportunidad de conservar sus prerrogativas, ya que, el rango que deben cumplir para mantenerlas, se vuelve más accesible que como se encontraba anteriormente, con ello, el lograr al menos el dos por ciento de la votación válida de diputados emitida en el Estado lo hace merecedor de gozar de las prerrogativas que le otorga la ley.

Por lo que respecta al artículo 109, fracción I, inciso b) el cual el actor tilda de inconstitucional, en cuanto expone que: **“se establece denegar al partido minoritario o partidos minoritarios que pretendan coaligarse, el acceso a las prerrogativas, no de la parte igualitaria que les corresponde, sino de las derivadas de su fuerza electoral a la cual tienen derecho a disponer por aspirar a coaligarse, violación grave y que afecta directamente lo establecido en el artículo (sic) 116, fracción IV y 41, fracción III, de la Constitución Federal”**; resalta que la parte normativa que señala el actor, no estuvo sujeta a modificación alguna, únicamente la parte inicial del inciso b) fue la que se modificó a efecto de dar cabida y congruencia a la Ley Electoral con los aspectos legales relacionados con las prerrogativas de radio y la televisión; asentando al respecto que el accionante, tuvo una mal interpretación de la norma reformada, toda vez que la parte tildada de inconstitucionalidad del inciso b) está apegada al principio de equidad, pues tiende a garantizar la

mayor igualdad entre los partidos participantes en un proceso electoral, de tal manera que la coalición no sea sólo una suma de prerrogativas, sino verdaderos proyectos políticos comunes ya que lo primero ocasionaría una notable desproporción con aquéllos que no se coaliguen, además de que el financiamiento público, que en su caso se otorgara a los coaligados, no respondería a la representatividad de cada partido político lo cual sería conculcatorio del principio de equidad.

Finalmente aduce que por lo que respecta a la porción normativa del artículo 144 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es perfectamente constitucional; pues del artículo 49, fracción III, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, recientemente reformado mediante decreto 100, se desprende que la Ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa y gratuita con elementos para llevar a cabo sus actividades, por tanto, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación propiedad del Estado permanentemente y, accederán a la radio y la televisión, de acuerdo a las normas establecidas por el apartado B, de la base III, del artículo 41 de la Constitución Federal, quedando de manifiesto que el acceso a la radio y la televisión por parte de los partidos políticos en el Estado de Quintana Roo, se realizará de acuerdo a las normas establecidas por el apartado B, de la base III, del artículo 41 de la Constitución Federal, y que ante tal precisión, coincide con el promovente de que el Instituto Federal Electoral es la única facultad permitida para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión a que tendrán acceso los partidos políticos.

Pero que sin embargo, la porción normativa que pretende el actor tildar de inconstitucional no tiene relación alguna, con lo anteriormente expuesto, toda vez, que la palabra “gestionar” de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa **“hacer diligencias para la consecución de algo o la tramitación de un asunto”**, y que en ese sentido, tal y como se encuentra redactado el último párrafo del artículo 144 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo se traduciría en que el Instituto (hará las diligencias para la consecución) de la transmisión de los debates en radio y televisión ante las autoridades competentes; el Instituto (tramitará) ante las autoridades competentes la transmisión de los debates en radio y televisión; y que, el Instituto (gestionará) ante las autoridades competentes la transmisión de los debates en radio y televisión.

Por lo que, no existe duda de quién es la autoridad competente para administrar los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, pues el Instituto Electoral de Quintana Roo, es el que deberá gestionar ante el Instituto Federal Electoral la transmisión de los debates en radio y televisión.

7.- En el noveno concepto de invalidez, en el que el Partido de la Revolución Democrática, solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, porque el inciso H), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, establece que **“...todo financiamiento que no sea público no podrá exceder del 10% del tope de la elección de gobernador inmediato anterior...”**,

además que en las aportaciones que reciban los precandidatos deben ser “**...exclusivamente del diez por ciento...**”, afirmaciones que dice no corresponden a la realidad, ya que el límite en cuestión aplica única y exclusivamente por lo que hace a los simpatizantes, por lo que no puede hacerse extensivo a militantes o candidatos.

Pues en efecto, la fracción II del artículo 87 de la Ley Electoral de Quintana Roo, establece cuestiones relativas para las aportaciones de afiliados y simpatizantes, es decir, la norma en comento señala dos categorías distintas de personas que pueden hacer aportaciones. Siendo evidente que la mencionada disposición suma aportaciones, y las ubica en dos momentos concretos, precampaña y campañas electorales, sin que ello signifique contradicción a lo que establece la Carta Magna, en particular el inciso H), fracción IV, del artículo 116.

Luego por lo que respecta al impugnado artículo 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, el congreso expone que el accionante de nueva cuenta confunde la situación que la misma prevé, ya que el segundo párrafo del precepto impugnado, reglamenta las aportaciones de diversos sujetos: candidatos, simpatizantes y militantes, es decir, tres categorías de aportantes, y constriñe las mismas en un momento específico: la precampaña. Además establece que la suma de las aportaciones no podrá exceder del diez por ciento respecto del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate, sin que en ningún caso pueda exceder de diez por ciento del último tope de gastos para la elección de gobernador que se haya fijado.

Señalando al respecto que dicha circunstancia, en nada contraviene a la Carta Magna, pues son aportaciones distintas que se suman, y que se ubican en un momento determinado. Aunado a que, el hecho de establecer primigeniamente que la suma de las mencionadas aportaciones no podrán exceder el diez por ciento de la elección de que se trate, es en referencia a las elecciones de diputados locales y miembros de los ayuntamientos, que por su particular naturaleza, el tope es menor respecto de la elección de Gobernador, toda vez que el ámbito territorial de la elección, y los electores, son significativamente inferiores respecto de la de gobernador.

Finalmente, por lo que hace al último párrafo del numeral 271 de la Ley Electoral, en lo específico el tope de gastos de precampañas, es perfectamente válido contemplar el tope del veinte por ciento respecto del establecido en campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. Lo anterior, toda vez que el inciso H), fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, en la porción normativa que interesa, literalmente consigna lo siguiente: **“Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales...”**. Se aprecia, que la supracitada disposición, señala que se fijen criterios para establecer los límites a las erogaciones –sin distinguir el origen de los recursos- en precampañas y campañas electorales, aspecto que se cumple en el último párrafo del artículo 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en virtud de

observar la obligación en comento, en cuanto a precampañas se refiere.

Esto es, la legislación ordinaria sujeta a examen constitucional, establece los criterios aludidos, mismos que son un porcentaje – que es el veinte por ciento- respecto de una cantidad –el tope de gastos para campañas anteriores, según la elección de que se trate-, lo cual arroja el límite que deberá observarse.

8.- Que los argumentos aducidos en los conceptos de invalidez décimo y décimo primero, son inoperantes, ya que se trata de omisiones.

Que la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, señala que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución del País; de lo que se desprende que, para tildar de inconstitucional una norma de carácter general, primero debe emitirse ésta para efecto de examinarla a la luz de la Carta Magna, empero, lo anterior no puede llevarse a cabo, si como afirma el partido actor, la norma general no se expide, pues se estaría ante una imposibilidad material para realizar el examen de constitucionalidad.

Concluyendo que en este sentido, deben desestimarse los conceptos de invalidez hechos valer.

OCTAVO.- En su opinión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en síntesis señaló:

1.- Con relación al primer concepto de invalidez, en el que se impugnan los artículos segundo y noveno transitorios de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, por contravenir los artículos 1, 14, 16, 41 y 133 de la Constitución Federal, arguye que no se exponen argumentos para sustentar dicha inconstitucionalidad, desacatando lo dispuesto por el artículo 61 inciso e), de la Ley Reglamentaria aplicable.

Que asimismo, con relación al argumento de que los artículos segundo y noveno transitorios impugnados, violan los artículos 116, fracción IV, incisos a) y b) y sexto transitorio de la Constitución Federal, porque no se acató lo establecido en éstos últimos, ya que dichas normas van más allá de lo establecido en el Pacto Federal, en lo relativo a que la jornada electoral en las entidades federativas debe llevarse a cabo el primer domingo de julio del año que corresponda y no da opciones a los Estados para realizarla en diversa fecha; la Sala Superior opina que los argumentos del partido político promovente, son acertados en atención a que en lo relativo al proceso electoral ordinario para renovar al actual titular del Poder Ejecutivo, a los Diputados a la Legislatura en funciones, así como a los integrantes de los Ayuntamientos, se dispuso en los artículos transitorios cuestionados la excepción a la que se aludió, por lo que, se apartan del texto constitucional.

Lo anterior, porque en el señalado artículo Sexto Transitorio de la reforma aludida, el Poder Reformador de la Constitución Federal impuso como obligación constitucional a todos los Estados de la República, el adecuar sus Constituciones y leyes

locales a las disposiciones establecidas en la Carta Magna, a más tardar un año después de su entrada en vigor, esto es, el catorce de noviembre de dos mil ocho, salvo que en la entidad federativa correspondiente se hubiera iniciado proceso electoral o estuviera por iniciar, caso en el que luego de haberse concluido tales procesos comiciales, deberían llevar a cabo las adecuaciones precisadas, en el mismo lapso ordenado, contado a partir del día siguiente al de la conclusión de aquél, hipótesis que no se actualizó en el caso a estudio.

Asimismo, porque en este contexto, es evidente que la Constitución prevé, como supuesto ordinario, que la entidad federativa correspondiente debió cumplir con los aspectos anteriormente señalados, salvo que se actualizara la particularidad en cuestión, por tanto, concluye que cualquier previsión o actuación contraria a la norma correspondiente, implica un vicio de inconstitucionalidad.

Por tanto considera que el planteamiento del partido actor es correcto, porque señala que las normas electorales estatales deben acatar la disposición de que las jornadas electivas estatales se celebren el día que precisa la Constitución Federal, pero los decretos impugnados, en lo dispuesto por los artículos Segundo y Noveno transitorios de la Constitución local son contrarios al texto de la Carta Magna, porque al fijar las fechas para llevar a cabo la jornada electoral en el año dos mil once, no se sustentan en la hipótesis de excepción mencionada, ya que al haber concluido el proceso electoral de dos mil ocho, concomitante a la reforma constitucional en materia electoral, no

existe razón jurídica para no haber adecuado el marco Constitucional local a la Carta Magna.

2.- En el segundo concepto de invalidez, en el que el partido promovente aduce que el artículo 49, fracción II de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional porque contradice el artículo 116, fracción IV, incisos c) y d) de la Constitución Federal, porque exige mayores requisitos a los establecidos en dicho ordenamiento para celebrar convenio entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral Local, a efecto de que el primero se encargue eventualmente de organizar las elecciones en el Estado, al requerir el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, esto es, mayoría calificada.

La Sala Superior considera que no puede estimarse inconstitucional el precepto que se impugna, ya que la exigencia de contar con mayoría calificada (dos terceras partes) de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, para que pueda celebrar convenio con el Instituto Federal Electoral, relativo a la organización de los procesos electorales locales, encuentra sustento en que corresponde al legislador de las entidades federativas determinar el tipo de mayorías requeridas para ese tipo de convenios, que por su importancia y trascendencia requieren de un importante consenso y respaldo institucional.

Lo anterior, porque si bien el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se estima contravenido, no exige o establece en forma expresa una mayoría determinada de Consejeros Electorales para que el organismo

estatal al que pertenecen pueda celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, lo cierto es que compete al ámbito de atribuciones del legislador estatal expedir la normatividad que el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad debe observar en el ejercicio de sus funciones.

En este orden de ideas, al exigirse mayoría calificada de los Consejeros del Instituto Electoral de Quintana Roo para el efecto señalado, no afecta la potestad de dicha autoridad administrativa electoral de celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, sino que salvaguarda que sea una decisión colegiada y con el mayor consenso, posible la de convenir la organización de las elecciones en la entidad federativa, con el ente de la federación creado constitucionalmente con esa misma finalidad en el ámbito de su competencia.

Lo anterior, en el entendido de que tales convenios deben tener como único objeto la asesoría y apoyo logístico para el desarrollo de los señalados procesos electorales locales, a efecto de no rebasar con la celebración de los mismos lo establecido en la Constitución Federal, toda vez que, la atribución conferida al Instituto Federal Electoral para ese efecto, no escapa a los fines y funciones de dicho instituto, ni atenta contra los principios de imparcialidad e independencia que deben regir la actuación de la autoridad electoral estatal.

Que por la misma razón considera, que no se afecta la autonomía del Instituto Electoral de Quintana Roo, con motivo de la exigencia de una mayoría calificada de los integrantes del

Consejo General, para celebrar el convenio relativo para que el Instituto Federal Electoral sea el encargado de organizar las elecciones locales, porque en todo momento los únicos que están facultados para tomar una decisión de tal naturaleza son precisamente los Consejeros Electorales del referido instituto electoral local, ya que no se establece la posibilidad de que participe algún otro poder o autoridad en la entidad, en la adopción de tal decisión, sino que por lo contrario, la debe tomar al interior el propio Instituto Electoral de Quintana Roo, de ahí que no exista afectación alguna a la autonomía con que debe gozar en el ejercicio de sus funciones la autoridad administrativa electoral local.

3.- Por lo que respecta a los conceptos de invalidez aducidos en los puntos tercero y cuarto, en los que se cuestiona, la inconstitucionalidad de los artículos 49, fracción II, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y 74 de la Ley Electoral en la entidad, porque dice contravienen lo dispuesto por la Carta Magna en el artículo 41, al disponer la cancelación o pérdida del registro de los partidos políticos, sin distinguir entre los estatales y los nacionales.

La Sala Superior considera inconducente emitir el parecer solicitado en el caso a estudio, ya que al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y acumuladas 15/2004 y 16/2004, promovidas entre otros por el Partido de la Revolución Democrática en contra de diversas disposiciones electorales en el Estado de Quintana Roo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo pronunciamiento sobre los temas llevados a debate en ese asunto, derivando de dicho asunto la

jurisprudencia de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL PREVER QUE LOS QUE PIERDAN SU ACREDITACIÓN O REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, LE ENTREGUEN A ÉSTA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES QUE POSEAN Y QUE HAYAN SIDO ADQUIRIDOS CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

4.- Con relación al quinto concepto de invalidez, en el que el partido político alega la inconstitucionalidad de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, se indica que al respecto, no se debe emitir parecer, porque al cuestionarse la facultad de la Contraloría Interna del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, para expedir normatividad, resulta notorio que ello refiere a una cuestión que carece de la naturaleza técnica especializada en materia electoral, ya que el partido accionante alega que los servidores públicos de la institución aludida se deben sujetar al procedimiento de sanción que resulte de las instancias competentes.

5.- En el sexto concepto de invalidez, en el que el Partido de la Revolución Democrática, aduce que es inconstitucional lo establecido en los artículos 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo; la Sala Superior opina al respecto que no se debe emitir opinión, toda vez que al impugnarse en el caso aspectos de creación de normas de la Contraloría Interna, resulta evidente que se trata de una cuestión

ajena a la naturaleza técnico especializada en materia electoral de este órgano jurisdiccional, al estimar los accionantes que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, es la instancia facultada para emitir la normatividad que rijan los procedimientos contra los servidores públicos de la propia institución.

6.- Con relación al séptimo concepto de invalidez, en el que el partido político promovente aduce la inconstitucionalidad del artículo 137, párrafo tercero de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, porque dice viola lo dispuesto en el artículo 134, párrafos segundo y sexto, de la Constitución Federal, toda vez que limita o restringe únicamente a los titulares de los órganos de gobierno y a los organismos autónomos del Estado, la posibilidad de difundir toda propaganda gubernamental a través de los medios de comunicación social de esa entidad federativa, cuando el precepto constitucional prevé tal prohibición para todos los servidores públicos en general y no nada más a los titulares en cuestión.

En su informe la Sala Superior concluye con relación a este punto que, la disposición legal cuya declaratoria de invalidez se solicita, resulta contraria a la Carta Magna, tal como lo hace valer el promovente.

Lo anterior toda vez que, el precepto legal impugnado establece la prohibición exclusiva de los titulares del Poder Ejecutivo, tanto federal como local, diputados federales y locales, Senadores, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del

Estado, miembros de los Ayuntamientos, Órganos Públicos Autónomos de Quintana Roo y de la Administración Pública Estatal, Paraestatal y Municipal, de difundir durante las campañas electorales en los medios de comunicación social del Estado, toda propaganda gubernamental, así como utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada del servidor público, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, así como las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de necesidad o emergencia, siempre que en éstas no se utilicen nombre, imágenes, voces o símbolos que propicien la prohibición descrita.

De manera que, por exclusión, la norma en cuestión autoriza implícitamente a los demás servidores o funcionarios públicos distintos de los titulares de los órganos gubernamentales mencionados, para difundir ese tipo de propaganda con el propósito de hacer promoción personalizada en su beneficio.

Ahora bien, el artículo 134, párrafos primero, séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Federal regula los principios básicos que deben observarse en la administración de los recursos públicos de que dispongan los servidores públicos de los órganos de gobierno federal, estatal y municipal, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, de tal suerte que establece el deber de todos los servidores públicos de la federación (tanto de la administración pública centralizada como de la paraestatal) de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, para aquellos rubros que hayan sido destinados,

sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

De ahí que, la disposición constitucional en comento se dirige a evitar que los servidores públicos (incluidos los titulares y los demás funcionarios que se desempeñan en los indicados órganos), den un destino incorrecto al patrimonio de las entidades u órganos de gobierno que representan, provocando inequidad entre los contendientes del proceso comicial; ello, porque dicha hipótesis normativa en ningún momento hace distinción alguna, sino que refiere de manera general, a todos los servidores públicos.

Por lo que, si el artículo 137 cuya declaratoria de invalidez se solicita, prohíbe únicamente a los titulares de los referidos órganos gubernamentales difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, así como utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada de servidores públicos, no así a cualquier otro funcionario público de dichos organismos, a pesar de que, la voluntad del Poder Reformador de la Constitución Federal, es que dicha restricción comprenda a cualquier servidor o funcionario público, independientemente de que sea titular o no, ya que en cualquiera de esos casos se produce un efecto perjudicial a la equidad en la contienda electoral, resultando inconstitucional la norma combatida.

7.- El partido político impugnante en este concepto de invalidez aduce varias cuestiones:

a) Que es contrario a la Constitución Federal, el artículo 81 fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, porque dicho precepto niega el acceso a radio y televisión a los partidos que tengan el dos por ciento de la votación emitida, lo que implica denegarlo, inclusive a los partidos políticos nacionales.

b) Que el artículo 109, fracción I, inciso b) de la Ley Electoral de Quintana Roo, es inconstitucional, ya que niega al partido minoritario que pretenda coaligarse el acceso a las prerrogativas, no de la parte igualitaria, sino de la derivada de su fuerza electoral a la cual tienen derecho a aspirar, lo que viola los artículos 41 fracción III, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

c) Que el artículo 144 de la Ley Electoral de Quintana Roo, resulta inconstitucional, al disponer que el instituto gestionará por sí mismo tiempos de radio y televisión para debates, cuando dicha cuestión es facultad del Instituto Federal Electoral.

Con relación al inciso a) opina que el artículo 81 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no transgrede la Constitución Federal, en atención a que los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Federal, encuentran su fundamento en el derecho de asociación, principio ineludible y soporte de todo estado democrático.

Asimismo, el diverso precepto 41 de la Constitución Federal, dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fines esenciales, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la

integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Que en ese contexto, los partidos políticos como entes directamente vinculados con la consolidación del Estado democrático, han sido dotados por el legislador de una serie de derechos encaminados a la procuración de sus objetivos, esto es, relacionados estrechamente con su participación en los comicios, y contribución a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Que por su parte la Constitución realiza la distinción entre partidos políticos nacionales y locales, según se advierte de lo dispuesto por los artículos 41, párrafo primero, base I, primer párrafo y base V, primer párrafo; y 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal, que acorde con la distinción de partidos políticos nacionales y estatales, corresponde a la Federación a través del Instituto Federal Electoral regular todos los aspectos atinentes a tales partidos políticos, entre los cuales se encuentran las condiciones y requisitos para su registro y la pérdida de éste, en tanto, las legislaturas locales sólo están facultadas para reglamentar aspectos inherentes a los partidos políticos locales, y en relación a los nacionales, únicamente puede normar lo concerniente a su participación en los procesos electorales en la entidad correspondiente. Cita en apoyo la tesis S3EL 032/2001, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES

FEDERALES”. Y la tesis jurisprudencial del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA NO ESTÁ FACULTADA PARA LEGISLAR, EN RELACIÓN CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, ASPECTOS DIVERSOS A SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES”.

Que en concordancia con lo anterior, el artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, determina que los partidos políticos, para poder conservar su registro en la entidad, deben haber obtenido al menos el dos por ciento de la votación total emitida en la elección de diputados según el principio de mayoría relativa inmediata anterior y que los partidos políticos nacionales derivado de su participación en las elecciones locales gozarán de los mismos derechos y prerrogativas y tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades dispuestos en la Ley para los partidos políticos estatales, dejando a la ley establecer los fines, derechos y prerrogativas que les correspondan.

Por ello, acorde con la libertad que tienen los estados para establecer las modalidades y formas de participación en la vida política, es válido que regulen conforme a criterios de racionalidad, cuando los partidos políticos deben dejar de acceder a las prerrogativas, por no cumplir cabalmente con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas, entre ellas, cuando dejen de constituir una verdadera opción política para la sociedad.

En el contexto apuntado, estima que el artículo 81 en análisis no contraviene la Constitución Federal, en primer lugar,

porque el propio artículo establece que los partidos políticos tendrán acceso a la radio y televisión conforme a las normas establecidas por el apartado B, de la Base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo lugar, porque no advierte de qué manera el porcentaje exigido, impida o límite de manera indebida el acceso a las prerrogativas estatales, pues como se ha razonado en acápites precedentes, sólo se justifica la entrega de prerrogativas, cuando la organización ciudadana representa una opción política para la ciudadanía, por estar éstas vinculadas con recursos públicos.

Por otra parte, en relación con la pretensión de invalidez del artículo 109, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por lo que hace al criterio para la asignación y distribución del tiempo en el caso de las coaliciones electorales; la Sala Superior estima que le asiste la razón al actor, porque dicho precepto fija un criterio para la asignación y distribución del tiempo que corresponde al estado en radio y televisión, para hacer efectiva la prerrogativa fundamental de los partidos políticos de acceso a los medios de comunicación social, cuyo ámbito sustancial y dirección quedó reservado, a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y para el Instituto Federal Electoral, ante lo cual se aparta de lo dispuesto por la Constitución Federal, ya que en base a lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado B, de la Constitución Federal, las cuestiones vinculadas con el ejercicio de la prerrogativa fundamental de los partidos políticos nacionales y locales de acceso a los medios de comunicación

social fueron reservadas para ser administradas en exclusiva por el Instituto Federal Electoral.

Del argumento de invalidez marcado en el inciso c), respecto de la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 144 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que prevé la gestión de la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral local, ante las autoridades competentes, de la transmisión de debates entre candidatos en radio y televisión, la Sala Superior considera que su opinión es inconducente, porque al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al avocarse al estudio sobre el último párrafo del artículo 66 del Código Electoral del Estado de México, que refiere al mismo tema del precepto controvertido en la presente acción, ya hizo pronunciamiento.

8.- En el noveno concepto de invalidez el accionante arguye la inconstitucionalidad de los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, ya que dice contravienen lo dispuesto por el artículo 116, incisos b) y h) de la Constitución Federal, en razón de que el primero establece un tope del diez por ciento para las aportaciones de los militantes, pero lo limita a campañas y precampañas, cuando la norma fundamental establece esa limitante para toda aportación en general.

En su opinión la citada Sala Superior considera que el artículo 87 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, se aparta del marco constitucional, pues del artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, es factible advertir que el Constituyente previó dos supuestos

diversos, que fijan límites y determinan directrices para las constituciones y leyes locales, a saber: Límites a las erogaciones en tiempos de precampaña y campaña, y tope de aportaciones de simpatizantes, que no deberán exceder el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se establezca para la elección de gobernador.

En ese contexto, por cuanto hace al referido precepto impugnado, colige que el legislador mezcla los presupuestos, para así establecer que el límite en las aportaciones que se reciban en las precampañas y campañas, no podrá superar el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se establezca para la elección de gobernador; disposición que deja sin límites el resto de las aportaciones fuera de precampañas y campañas.

Por cuanto hace al diverso numeral 271 de la citada Ley Electoral Local, la Sala Superior no emite opinión alguna, al estimar la inoperancia del concepto de invalidez, habida cuenta que el partido actor parte de una premisa incorrecta, pues a consideración del enjuiciante el último párrafo del aludido numeral 271 dispone que el límite de las aportaciones en precampaña será de un veinte por ciento del establecido para las campañas anteriores.

Visión que se estima errónea, en razón de que el precepto controvertido establece ese límite de veinte por ciento como tope de gastos de precampaña y no como límite por concepto de aportaciones, lo que conduce a considerar la inexistencia de la incongruencia argumentada con el segundo párrafo del artículo

impugnado.

9.- Que en relación a los conceptos de invalidez décimo y décimo primero, en los que se demanda la inconstitucionalidad de la reforma constitucional y legal impugnada, por omisión del legislador local, al no acatar lo dispuesto por la Constitución Federal, por parte del Congreso del Estado de Quintana Roo, dejando incompleta la reforma a la Ley Electoral en dicha entidad "y en su momento" en estado de indefensión al propio instituto político, porque no se incluyeron en dicha normatividad reglas para llevar a cabo recuento de votos "administrativos" y "jurisdiccionales", ni la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral organice las elecciones en el Estado de Quintana Roo.

Con relación a lo anterior, la Sala Superior considera que los planteamientos del partido impugnante, son correctos, ya que del análisis de la Constitución Política en el Estado de Quintana Roo y de la Ley Electoral en la entidad, se advierte que el legislador local no previó algún supuesto o regla para la realización del recuento de votación en los ámbitos jurisdiccional o administrativo, es decir, ante el Instituto Electoral en la entidad o ante el Tribunal Electoral local.

Que la omisión legislativa que hace valer es existente y, por lo mismo, conculcatoria del orden constitucional federal, con lo cual acusa irregularidad en el orden jurídico electoral vigente en la entidad, así como falta de certeza jurídica.

Por lo que, al violentar el marco constitucional, el Congreso

del Estado de Quintana Roo, debe legislar sobre el sistema de recuento total o parcial de votación, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.

Que por lo que se refiere a la omisión de legislar sobre la posibilidad de que el Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo y el Instituto Federal Electoral, firmen convenios para que esta última autoridad se haga cargo, en su caso, de la organización de los procesos electorales locales; la Sala Superior señala que el legislador estatal previó los mecanismos de colaboración entre el Instituto Estatal Electoral y el Instituto Federal Electoral, para el desarrollo de específicas actividades que guardan relación con los procesos electorales locales, como es la celebración del convenio a que se ha hecho mención, por lo que, en este sentido no existe la deficiencia legislativa impugnada.

NOVENO.- El Procurador General de la República, al formular su opinión, señaló esencialmente lo siguiente:

I.- Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para sustanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad; que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, ya que al ser dirigente nacional de conformidad con el artículo 19, apartado 5, letra e, de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, se coloca en el supuesto previsto por el inciso f), de la fracción II, del precepto 105 de la Ley Fundamental; y que dicha acción se presentó de manera oportuna.

II.- Que el Congreso y el Gobernador de Quintana Roo, aducen las siguientes causas de improcedencia: 1.- La falta de legitimación del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática para promover la acción de inconstitucionalidad; y 2.- La falta de legitimación del partido accionante para impugnar los artículos de las leyes orgánicas del Instituto y del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Con relación a la primera causa, aduce que es infundada, porque la presente vía constitucional fue incitada por Jesús Ortega Martínez, quien se ostentó como Presidente del Partido de la Revolución Democrática; y de las constancias que obran en autos, se desprende que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con registro ante el Instituto Federal Electoral, y quien promueve funge como Presidente del indicado instituto político.

Por lo que se refiere a la segunda causa de improcedencia, en su opinión arguye que es infundada, ya que los preceptos impugnados pertenecen a la regulación legal que organiza a las autoridades electorales encargadas de organizar los comicios y resolver las controversias derivadas del proceso electoral (instituto y Tribunal electorales), además de que tienen por objeto aplicar las sanciones que se impondrán, entre otros, a los consejeros y magistrados electorales, en aras de que su función electoral se ajuste a los principios rectores que la Ley Suprema establece en la materia electoral (certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad). Concluyendo que, el Partido de la Revolución Democrática sí cuenta con facultades

para impugnar los artículos de la Ley Orgánica del Instituto Electoral y de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, ambos de Quintana Roo, por ser propios de la materia electoral.

III.- Sobre los conceptos de invalidez.

1.- Fecha para la celebración de la jornada electoral. El accionante impugna los artículos segundo y noveno transitorios de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

El segundo transitorio porque dispone que la jornada electoral tendrá verificativo el primer domingo de febrero del año dos mil once, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV inciso a) de la Constitución Federal; y el noveno transitorio, al ser complementario del artículo segundo transitorio, y establecer las fechas de inicio y conclusión de los periodos de sesión, resulta en consecuencia inconstitucional, al violar los principios de certeza, legalidad y objetividad.

En su opinión señala que procede declarar la inconstitucionalidad de los artículos segundo y noveno transitorio, toda vez que, el legislador de Quintana Roo en aras de adecuar la legislación electoral de la entidad al nuevo modelo constitucional en materia electoral, valora la preservación del orden actual de los cargos de elección popular, por tal razón se propone en disposiciones transitorias que en vía de excepción, el proceso electoral para renovar a los cargos públicos de elección popular que actualmente se encuentra en funciones, inicie el primero de

octubre del año dos mil diez, en tanto, que la jornada electoral sea el primer domingo de febrero del año dos mil once.

Ahora bien, el Congreso de Quintana Roo, al establecer en las normas de tránsito impugnadas que por única ocasión el proceso electoral ordinario para renovar al actual titular del Poder Ejecutivo, a los diputados, así como de los integrantes de los Ayuntamientos que están desempeñando el cargo, iniciará el primero de octubre del año dos mil diez y que la jornada electoral tendrá verificativo el primer domingo de febrero del año dos mil once y del análisis de la exposición de motivos, no existe una justificación razonable para señalar que por única ocasión la jornada electoral se llevaría en la fecha antes indicada; ya que la única justificación y por imperativo constitucional, para que la jornada electoral en las entidades federativas se lleve el primer domingo de julio del año que corresponda, lo es que los comicios federales se lleven a cabo en ese mismo año, circunstancia que no acontece en la especie, por tanto se actualiza la violación al artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal.

2.- Requisitos excesivos para que el Instituto Electoral de Quintana Roo convenga con el Instituto Federal Electoral la organización de los comicios locales. El Partido de la Revolución Democrática manifiesta que el artículo 49, fracción II, última parte del Decreto 100 que reformó la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, viola lo establecido en el inciso c), de la fracción IV del artículo 116 de la Norma Fundamental; afirmando que transgrede el principio de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones del Instituto

Electoral local, pues el artículo impugnado establece requisitos excesivos al señalar que se requiere el voto de las dos terceras partes de los consejeros, cuando sería suficiente, la mayoría calificada, para poder celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, a efecto de que éste, lleve a cabo las elecciones locales.

En su opinión manifiesta que lo procedente es declarar la validez del artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, conforme a la siguiente explicación.

De los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, incisos b), c) y d), de la Constitución Federal, se desprende que, conforme a su contenido se obliga a los estados a garantizar que el Instituto Federal Electoral, mediante convenio con las autoridades competentes estatales que así lo soliciten, se encargue de la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable; en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de los comicios y las jurisdiccionales que diriman conflictos en esta materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden pactar con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Desprendiéndose de lo anterior que los postulados fundamentales contenidos en los citados artículos constitucionales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, puesto que permiten que las autoridades de la materia, emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Que la disposición de celebrar los convenios a que se viene haciendo referencia se incluyó en la reforma y adición a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, cuyo propósito en lo que interesa es otorgar la atribución al Instituto Federal Electoral de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales en el ámbito de las entidades federativas, teniendo por finalidad que mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana del Instituto Federal Electoral se logre mayor confianza y credibilidad ciudadana en los procesos comiciales locales.

Que por esa razón, la adecuación que las entidades federativas deben realizar a sus constituciones y leyes electorales, en congruencia con la adición del artículo 41 y a la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución

Federal, con relación a la facultad de los institutos electorales de los estados y del Distrito Federal, de convenir con el Instituto Federal Electoral, para que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, los principios rectores y los relativos a que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en atención a que dicha modificación constitucional tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales.

Coligiéndose de lo anterior que la decisión del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, de convenir con el Instituto Federal Electoral para que se encargue de la organización de los procesos electorales estatales en la entidad, se encuentra supeditada única y exclusivamente al cumplimiento del acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de su Consejo General, lo cual implica que la actuación de la citada autoridad electoral, en tal escenario, puede considerarse autónoma e independiente puesto que la facultad de convenir con el Instituto Federal Electoral no depende de circunstancias ajenas a su decisión sino únicamente de lo dispuesto en la legislación aplicable, la cual establece los parámetros o requisitos que debe observar el Instituto Electoral local para convenir con el Instituto Federal Electoral. De esta manera, conforme con los principios de autonomía e independencia de que gozan los institutos electorales estatales, se concluye que el artículo 49 de la Constitución de Quintana Roo que se impugna, al establecer el cumplimiento de cierto tipo de votación para que el Instituto Electoral local convenga con el Instituto Federal Electoral para

que organice los procesos electorales estatales, permite que las funciones del órgano electoral local se lleven a cabo con independencia y autonomía, pues la celebración del referido convenio se encuentra supeditada al cumplimiento del voto de las dos terceras partes de Consejo General que constituye la propia voluntad del órgano electoral estatal.

Por lo que, en términos de la norma combatida, la autoridad electoral local de manera independiente y autónoma puede celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, para la organización de los comicios estatales únicamente deberá dar cumplimiento de algunos requisitos que establece la ley.

3.- Pérdida de registro de los partidos políticos y liquidación de sus bienes. El accionante impugna los artículos 49 de la Constitución y 74 de la Ley Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo, porque dichos preceptos violan el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, habida cuenta de que al momento de aplicar el procedimiento de liquidación de los bienes de los partidos políticos por la pérdida del registro o acreditación, no hace la distinción entre institutos políticos nacionales o estatales, asimismo, no existe justificación legal para que el Instituto Electoral se adjudique los bienes liquidados.

En su opinión considera que respecto del primer argumento esgrimido, en el sentido de que las normas impugnadas son inconstitucionales, porque no señalan a qué tipo de partido político -nacional o estatal- se le aplicará la liquidación de sus bienes por la pérdida de registro a acreditación, es infundado

porque el accionante realiza una estricta interpretación de los artículos que regulan la liquidación de los bienes de los partidos políticos que pierdan el registro o acreditación, pues tanto la Constitución como la Ley Electoral, ambas de Quintana Roo, regulan con precisión la participación tanto de los partidos políticos estatales como la de los nacionales en los comicios locales. Cita en apoyo la tesis jurisprudencial de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL”.

Por otro lado el procedimiento de liquidación de los partidos políticos que establece la legislación de Quintana Roo, en donde se señala que una vez que se declare la pérdida del registro o acreditación de partido político, los bienes muebles e inmuebles que hayan sido adquiridos con financiamiento público local serán entregados al Instituto Estatal Electoral, los cuales pasarán a formar parte de su patrimonio, no resulta inconstitucional, pues la Constitución Federal señala que las entidades federativas en el ámbito de sus atribuciones pueden establecer en sus ordenamientos electorales los tipos de procedimientos para la liquidación de los partidos políticos, esto es, da la pauta para el establecimiento de aquéllos y serán los estados los que señalarán las particularidades del procedimiento.

Asimismo argumenta que si bien es cierto que el fin primordial de la autoridad electoral de carácter administrativo que organiza los procesos electorales, es llevar a buen término los comicios, también lo es que existen otras facultades que por su

naturaleza se apartan de ese fin, circunstancia que no rompe con el marco constitucional, habida cuenta de que las entidades federativas cuentan con atribuciones para establecer los aspectos relacionados con el procedimiento de liquidación de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro o la acreditación y el destino de ellos. Cita en apoyo la tesis jurisprudencial de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL PREVER QUE LOS QUE PIERDAN SU ACREDITACIÓN O REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, LE ENTREGUEN A ÉSTA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES QUE POSEAN Y QUE HAYAN SIDO ADQUIRIDOS CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Concluyendo que lo procedente es declarar la constitucionalidad de los artículos 49 de la Constitución y 74 de la Ley de Electoral, ambas de Quintana Roo.

4.- Facultad de la Contraloría interna del Instituto Estatal Electoral y del Tribunal Electoral, ambos de Quintana Roo para emitir el Reglamento para sancionar a diversos funcionarios de las citadas autoridades electorales. El Partido de la Revolución Democrática impugna los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, por considerar que otorga facultades meta legales al Contralor del Tribunal para promulgar y expedir por sí mismo y sin que pase por el Consejo General u otro órgano con facultades constitucionales y legales la normatividad de la propia contraloría,

así como crear normas y sanciones extralegales para sancionar servidores públicos, sanciones o procedimientos que no están previstos en la ley.

Asimismo, impugna los artículos 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, expresando los mismos argumentos respecto de las facultades meta legales al otorgar facultades al Contralor del Instituto Electoral para emitir el reglamento que se utilizará en la aplicación de las sanciones de los servidores públicos del instituto.

En su opinión considera que atendiendo al argumento de incompetencia para emitirlos, éste resulta infundado, toda vez que por las características de los reglamentos, que son para aplicación en el ámbito interno; tanto el órgano disciplinario del Instituto como del Tribunal, están plenamente facultados para emitirlos con fundamento en la Ley Orgánica del Instituto Electoral y de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral ambos del Estado de Quintana Roo, que expresamente los facultan para ello.

Por otra parte, respecto de que resulta inconstitucional el hecho de que un reglamento contenga sanciones, resulta infundado, porque en base a la jurisprudencia, éstos tienen prohibido abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del congreso, como son las relativas a la definición de tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, lo que no sucede en el caso que nos ocupa.

Finalmente, con relación a que se rompe con el principio de imparcialidad, dice que esto no es así, ya que no se actualiza el binomio de “juez y parte”, en virtud, de que la sustanciación del procedimiento administrativo que se llegara a radicar en las contralorías internas ya sea del Instituto o del Tribunal, no versaría contra actos imputables a los funcionarios integrantes del órgano interno de control, sino contra funcionarios públicos del Instituto o del Tribunal, por lo que se considera que en nada influye en el principio de imparcialidad que debe regir todo procedimiento por mandamiento constitucional. Por lo que, no se actualiza la violación alegada por el Partido de la Revolución Democrática respecto de los artículos 1º, 14, 16, 41 y 116 del Mandato Supremo, pues insiste que la Contraloría Interna del Instituto y del Tribunal Electoral, ambos de Quintana Roo, en términos del principio de reserva de ley, se encuentran facultados para emitir el reglamento por medio del cual habrán de imponer las sanciones correspondientes en materia de responsabilidades de los servidores públicos que señalan las normas electorales impugnadas en el presente apartado; y que en ese sentido debe declararse la constitucionalidad de los artículos 49 y 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, así como de los artículos 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de la referida entidad.

5.- Sobre la restricción para difundir propaganda gubernamental. El Partido accionante impugna el numeral 137 de la Ley Electoral para el Estado de Quintana Roo por considerar que contraviene lo dispuesto en los artículos 41, 116 y 134 de la Ley Fundamental, ya que deja de observar lo establecido en el

precepto 134 de la Ley Fundamental, pues solo establece limitación de propaganda gubernamental a titulares y no a servidores públicos, en consecuencia, los titulares de dependencias, empresas u otros, podrán realizar promoción personalizada sin problema alguno.

Por tanto, si sólo señala a titulares de los órganos y deja la posibilidad de que el resto de los funcionarios o servidores públicos, puedan promocionarse durante la campaña electoral, tal situación podría influir en la equidad de la competencia entre los partidos, en consecuencia, se violentan los preceptos 41, 116, fracción IV y 134 de la Ley Fundamental.

Manifiesta en su opinión que de las consideraciones contenidas, tanto en la iniciativa presentada por los legisladores de diversas fracciones parlamentarias como de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, la reforma constitucional en materia electoral publicada el trece de noviembre de dos mil siete, busca: a). La reducción del financiamiento público de los partidos políticos destinado al gasto de sus campañas electorales. b). Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos. c). Límites menores a los vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos. d). Reducción en los tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas. e). Fortalecimiento de la autonomía del Instituto Federal Electoral. f). Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la

Constitución. g). Renovación escalonada de consejeros electorales. h). Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados; e i). Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.

Respecto de la prohibición para que los servidores públicos federales, estatales y municipales se abstengan de promover los logros de su gestión para favorecer la carrera política de algún partido político o candidato, tiene como fin impedir el uso del poder público a favor o en contra de aquéllos, pues uno de los objetivos primordiales de la multirreferida reforma constitucional es la reducción de los tiempos y gastos de campaña y la regulación de las precampañas electorales, así como la prohibición de los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.

Por ello, la nueva regulación constitucional termina con el sistema de competencia electoral basada en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles campañas electorales en las cuales participan los servidores públicos de todos los niveles a través del derroche del dinero público.

Que en el presente caso, no se está en presencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino de una ilimitada y errónea interpretación del promovente, habida cuenta de que si bien el artículo que se cuestiona en principio señala que la prohibición para emitir propaganda gubernamental está conferida única y exclusivamente a los titulares de los tres niveles de gobierno –

Federal, Estatal y Municipal-, sin embargo, la propia norma electoral establece que no podrán llevar a cabo propaganda gubernamental los miembros de los ayuntamientos, los órganos públicos autónomos, los miembros de la administración pública estatal, paraestatal y municipal.

Pues si bien es cierto que el precepto impugnado no hace referencia al término servidores públicos, también lo es que sí señala que la prohibición de difundir propaganda gubernamental en los medios de comunicación social que se transmitan en la entidad, será para todos los miembros de la administración pública estatal, con lo cual no se actualiza la violación al artículo 134 de la Carta Magna, pues el artículo 137 de la Ley Electoral de Quintana Roo sí establece que la referida prohibición tiene como destinatarios a todos los servidores públicos estatales. Por lo que considera que este Alto Tribunal declare la constitucionalidad del precepto local analizado en el presente apartado.

6.- Disminución de las prerrogativas de radio y televisión de los partidos políticos que no obtengan el 2% de la votación emitida en el proceso electoral anterior y de los partidos coaligados. El promovente impugna los artículos 81 y 109, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, por considerar que vulneran lo dispuesto en los preceptos 1º, 14, 16, 41, fracción III, Apartado B, 116, fracción IV, inciso i) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que el primero de ellos, es inconstitucional porque niega el acceso a las prerrogativas de radio y televisión a un partido

político que no obtenga el 2% de la votación emitida en el proceso electoral anterior.

Señala que el precepto 109, fracción I, inciso b) de la Ley Electoral de la entidad al negar a los partidos minoritarios que pretenden coaligarse para el uso de sus prerrogativas en materia de radio y televisión, quebranta lo ordenado en los preceptos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal.

En su opinión considera que el Partido de la Revolución Democrática vierte sus argumentos en el presente apartado en dos aspectos, a saber; la presunta negación a las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión; y la disminución de dichas prerrogativas de los institutos coaligados.

Con relación al análisis del artículo 81 de la Ley Electoral de Quintana Roo, menciona que contrario a lo apuntado por el promovente de la acción de inconstitucionalidad, el hecho de que los partidos políticos no obtengan en el proceso electoral inmediato anterior, al menos el 2% de la votación válida de diputados emitida en el Estado, no gozarán de las prerrogativas, en materia de radio y televisión, y de todas aquéllas que les otorga la Ley Electoral, no es conculcatorio de la Ley Fundamental, y que en términos del precepto 41 de la Norma Suprema, cualquier partido político –nacional o estatal- para efectos de su intervención en el proceso electoral de que se trate, deberá estarse a la ley que lo rige, de tal manera que si se trata de un proceso electoral de carácter federal regirá la ley federal y

si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley estatal respectiva.

Consecuentemente, las legislaciones federal y local respectivas deben regular los procesos electorales correspondientes, de tal suerte que hagan vigentes los postulados establecidos en el numeral constitucional en comento y, con ello, que los partidos políticos posean la naturaleza de entidades de interés público y puedan lograr los fines que la Constitución General de la República prevé.

Precisa que el artículo 41 de la Constitución General de la República, si bien garantiza la existencia de los partidos políticos no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido, sin embargo, estos elementos deben estar sujetos a criterios razonables que busquen que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de esos al ejercicio del poder público.

Por lo que, en tales condiciones, si el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal establece que la legislación secundaria regulará la forma en que debe darse la intervención de los partidos políticos –nacionales o estatales- en los procesos electorales de que se trate, inclusive para determinar la forma en

que participarán, entonces debe estarse a las bases generales que establece tal precepto fundamental y a lo que dispone la ley ordinaria sobre la manera en que pueden participar en los comicios, siempre y cuando las disposiciones relativas no contravengan los principios que derivan de las normas constitucionales, dado que la libertad de la que goza el legislador sobre este aspecto, no es absoluta sino restringida, puesto que si bien puede imponer determinadas modalidades, éstas no deben contravenir los principios fundamentales establecidos en la Constitución Federal. Cita en apoyo el criterio jurisprudencial de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL”. Consecuentemente, procede declarar la constitucionalidad del artículo 81, última parte, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Por otro lado, y en relación con el artículo 109 de la Ley Electoral de Quintana Roo, señala que el Partido de la Revolución Democrática arguye que es inconstitucional, porque limita a los partidos políticos minoritarios que se coaliguen a acceder a tiempo en radio y televisión.

Considera al respecto que el precepto impugnado no resulta contrario a la Constitución Federal, habida cuenta de que no se le coarta el derecho a los partidos políticos minoritarios a formar coaliciones o a tener acceso a los tiempos en radio y televisión, pues tomando en cuenta lo antes expuesto, la coalición tiene como fin la unión temporal de dos o más partidos políticos y

postular candidatos en común, esto es, goza de todas las prerrogativas que le otorga la norma electoral.

En efecto, lo que regula el precepto que se combate en la presente vía constitucional, es una modalidad para que la coalición acceda a los tiempos de radio y televisión, esto es, se toma en cuenta para ejercer tal derecho los tiempos que le hubiesen correspondido al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección, sin que ello reditúe en que las prerrogativas de los integrantes de la coalición sea partido mayoritario o minoritario se vean limitadas.

7.- Facultad del Instituto Federal Electoral de administrar los tiempos de los partidos políticos en radio y televisión. El accionante impugna los artículos 109 y 144 de la Ley Electoral de la entidad, por considerar que vulneran lo dispuesto en los preceptos 41 y 116, de la Constitución Federal. Argumenta que los citados numerales son inconstitucionales al establecer que la coalición tendrá acceso a radio y televisión como si se tratase de un solo partido, para tal fin tendrá derecho a los tiempos que le hubiesen correspondido al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección y que el Instituto Estatal Electoral gestionará por sí mismo ante las autoridades competentes los tiempos de transmisión de los debates en radio y televisión, concluye que dicha facultad es exclusiva del Instituto Federal Electoral.

Señala en su opinión que el primer aspecto relacionado con la modalidad para que las coaliciones tengan acceso a los

tiempos en radio y televisión, se concluye que viola la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral en dicha materia, pues el legislador de Quintana Roo establece un mecanismo diverso al que establece la Carta Magna, esto es, señala que tendrán derecho a los tiempos que le hubiesen correspondido al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección, lo que evidencia que se aparta de los postulados máximos que consagra la Constitución General de la República.

En efecto, la disposición en comento establece una circunstancia ajena al Mandato Constitucional para que los partidos políticos coaligados accedan a los tiempos en radio y televisión, es decir, no será la autoridad electoral federal quien administre los tiempos con base a las reglas constitucionales, sino que debe ceñirse al mecanismo que señala la Ley Electoral, por ello, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 109, fracción I, inciso b), de la norma electoral de Quintana Roo. Cita en apoyo la tesis jurisprudencial de rubro: "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES".

Que por lo que se refiere, al aspecto relacionado con que el Instituto Estatal Electoral gestionará ante las autoridades competentes la trasmisión de los debates en radio y televisión, señala que no contraviene la facultad de administración conferida constitucionalmente al Instituto Federal Electoral, como único

administrador del tiempo correspondiente al Estado en materia de radio y televisión; pues en efecto, esta facultad del Instituto Electoral local en ningún momento está referida a los tiempos oficiales, sino que únicamente implica gestionar ante las autoridades competentes la transmisión de los debates en radio y televisión, por lo que su contenido no interfiere en modo alguno con la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral como administrador único de éstos.

Lo anterior es así, porque la gestión del Instituto Electoral de Quintana Roo se hace al margen de dichos tiempos oficiales, lo que implica únicamente una mediación a efecto de que los medios de comunicación social, por voluntad propia, transmitan programas de divulgación en apoyo de la cultura político-democrática, mas no programas en apoyo a un partido político determinado. Por lo que procede declarar la constitucionalidad del artículo 144 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

8.- Sobre el porcentaje de las aportaciones para las precampañas y campañas electorales. El Partido promovente impugna los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral para el Estado de Quintana Roo, por considerar que contravienen lo dispuesto en los artículos 1º, 16, 41, 116, fracción IV, incisos b), y h) y 133 de la Carta Magna.

Señala que el artículo 87 es inconstitucional toda vez que si bien establece un límite de aportaciones del 10% en congruencia con el artículo 116, fracción IV, inciso h) éste no es aplicable a todo financiamiento que se recibe sino sólo al de campaña y

precampaña. Por tanto, al establecer un límite total a cualquier aportación, las ordinarias y extraordinarias, quebranta el precepto 116, fracción IV, inciso de la Constitución Federal.

Por último arguye que el precepto 217 conculca la Carta Magna al establecer que las aportaciones que reciban los precandidatos para las precampañas será el equivalente al 20% de lo establecido por las campañas inmediatas anteriores, situación que es violatoria a lo dispuesto por la Constitución Federal, dado que la misma establece exclusivamente el tope de 10% y no como lo pretende establecer el Congreso de Quintana Roo.

En su opinión señala que es infundada la aseveración del accionante, habida cuenta de que realiza una limitada y errónea interpretación de la fracción II, del artículo 87 ya que se establece el 10% tanto de las aportaciones de sus afiliados y simpatizantes como de las erogaciones en precampaña y campañas electorales, esto es, se cumple el imperativo constitucional establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Norma Suprema.

Conclusión que se robustece con el contenido de la fracción III, del propio numeral 87, la cual señala que las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, estarán incluidas dentro del tope señalado para las aportaciones para precampañas y campañas, por lo que no se actualiza el vicio de inconstitucionalidad, consecuentemente procede declarar la constitucionalidad del citado precepto.

Que respecto de la parte final del artículo 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo, que establece que el tope de gastos de las precampañas será el equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate, no es contrario al marco constitucional, pues el artículo 116, fracción IV, inciso h), señala que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, esto es, el legislador local atendió al imperativo constitucional.

Lo anterior es así, habida cuenta de que se fijó el criterio para establecer los límites a los gastos de los partidos políticos en sus precampañas electorales, esto es, estableció como tope de gastos de las precampañas el equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, por ello, debe declararse la constitucionalidad del artículo 271 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

9.- Sobre las omisiones legislativas en la Ley Electoral y Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo. El Partido de la Revolución Democrática impugna la incompleta reforma a la Ley Electoral y Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo, por considerar que se vulnera lo dispuesto por los preceptos 116, fracción IV, incisos d), y l), y sexto transitorio de la Ley Fundamental. Lo anterior porque el Congreso local al realizar una incompleta reforma a la Ley

Electoral del Estado de Quintana Roo, infringió lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la Ley Fundamental, y en consecuencia, se dejó en estado de indefensión al Partido de la Revolución Democrática, en virtud de que no se incluyó las reglas para llevar a cabo el recuento de votos administrativos, así como la obligación por parte del instituto, para que si así lo determina el máximo órgano de dirección del Instituto Electoral de la entidad, el Instituto Federal Electoral organice la elección, en consecuencia, se está ante una omisión parcial al no legislar sobre las materias antes apuntadas.

Que el Congreso local al realizar una incompleta reforma a la Ley Estatal de Medios de impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo, infringió lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la Carta Magna, y consecuentemente, dejó en estado de indefensión al Partido de la Revolución Democrática, ya que dichas reformas no incluyen la reglamentación del recuento de votos jurisdiccionales.

Con relación a este punto argumenta que el legislador local al emitir la Ley Electoral y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas de Quintana Roo, no se adecuó a la reforma constitucional en materia electoral publicada el trece de noviembre de dos mil siete, respecto de los temas relacionados con el recuento de votos administrativo, y la reglamentación de votos en materia jurisdiccional y la posibilidad de que el Instituto Estatal Electoral pueda suscribir convenios con el Instituto Federal Electoral, para que organice las elecciones locales.

Agrega que, como bien lo señala el promovente, la reforma constitucional en materia electoral de manera imperativa establece que las legislaturas de los estados deberán adecuar su legislación aplicable conforme al decreto de reforma.

Que en ese sentido los artículos impugnados fueron producto de la reforma constitucional en cita, en la cual se indica que las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral garantizarán que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral para que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales y que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

Que en relación con la falta de “disposición expresa” respecto al recuento de votos administrativo, y la reglamentación del recuento de votos en materia jurisdiccional, le asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática pues la Constitución, la Ley Electoral, y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todas de Quintana Roo, son omisas al respecto, por tanto, existe una deficiencia legislativa acerca del establecimiento de reglas para llevar a cabo el recuento parcial o total de votación.

Por último, por lo que hace a la falta de regulación del convenio entre el Instituto Estatal Electoral y el Instituto Federal Electoral para que éste último organice los comicios locales,

señala que el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, de manera imperativa señala que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con la autoridad federal para que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Que en ese sentido, los artículos 49, fracción II de la Constitución local y 6° de la Ley Electoral, ambas de Quintana Roo, de manera expresa consagran la facultad para que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral, la organización de los comicios estatales, por lo que deviene infundado lo argumentado por el accionante del presente medio de control constitucional.

DÉCIMO.- El Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, mediante escrito presentado el dieciocho de abril de dos mil nueve, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de este Alto Tribunal (según se desprende de la razón que consta al reverso de la foja trescientos sesenta y cinco del cuaderno principal), hizo del conocimiento de este Alto Tribunal que el próximo proceso electoral a desarrollarse en la entidad iniciará el primero de octubre de dos mil diez.

DÉCIMO PRIMERO.- Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró

cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte del Partido Político promovente la posible contradicción de la Constitución Política, la Ley Electoral, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todas del Estado de Quintana Roo, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Como quedó precisado en los resultados de la presente resolución, la acción de inconstitucionalidad 41/2009 fue desechada; por tanto, únicamente se hará el estudio correspondiente por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 39/2009. Así por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad aludida fue presentada oportunamente.

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

“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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

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

En el caso, del oficio por el que se interpuso la acción de inconstitucionalidad, se advierte que el promovente, señala como norma general impugnada, los decretos 100, 097, 093, 098 y 094 por los que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política, la Ley Electoral, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todas del Estado de Quintana Roo, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de la citada Entidad, el tres de marzo de dos mil nueve.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, inició el miércoles cuatro de marzo de dos mil nueve y venció el jueves dos de abril de dos mil nueve.

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, se presentó el dos de abril de dos mil nueve, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de este Alto Tribunal (según se desprende de la razón que consta al reverso de la foja cuarenta y ocho del cuaderno principal), esto es, se recibió dentro del plazo establecido al efecto, por lo que, se concluye, fue presentada en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

TERCERO.- A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Al respecto suscribe el escrito de acción de inconstitucionalidad, Jesús Ortega Martínez, en su carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática, lo que acredita con la certificación del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en la que manifiesta que el accionante fue nombrado **Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática**, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto (fojas 299 y 300 del expediente principal).

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

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

“Artículo 62.- ... (último párrafo) En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los

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

De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello;

c) Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

En el caso, se analizará si se cumplen con todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

a) El **Partido de la Revolución Democrática** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (foja 298 del expediente principal).

b) De las constancias que obran en autos se desprende que Jesús Ortega Martínez, quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado Partido, fue electo como Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

Ahora bien, del artículo 19 de los Estatutos Generales del Partido de la Revolución Democrática, se desprende que el Presidente Nacional del Partido promovente cuenta con facultades para representar legalmente al partido y designar apoderados de tal determinación.

Dicho numeral, en lo conducente, prevé:

“Artículo 19. DEL SECRETARIADO NACIONAL

...

5. La Presidencia Nacional del partido tiene las siguientes funciones:

a) Presidir el Comité Político Nacional y el Secretariado Nacional;

...

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

No obsta a lo anterior, lo manifestado por el Congreso del Estado de Quintana Roo, en el sentido de que la acción intentada es improcedente debido a que quien signa la acción se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; sin embargo, según los estatutos del propio partido quien tiene la representación del partido es la Presidencia Nacional, por lo que quien signa no representa a dicho partido; debido a que si bien al signar la acción de inconstitucionalidad Jesús Ortega Martínez, se ostenta con el carácter que señala la autoridad emisora, lo cierto es –como se señaló- según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral y que obra a foja doscientos noventa y nueve del expediente principal, el ciudadano mencionado es el Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; por lo que, conforme a los estatutos de dicho partido, Jesús Ortega Martínez sí goza de la representación legal del partido político.

c) Corresponde ahora determinar si las normas impugnadas son de naturaleza electoral; al respecto debe precisarse que el Gobernador del Estado de Quintana Roo señaló que se actualiza la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante, ya que los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, no son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior debido a que las disposiciones en comento regulan una cuestión de carácter meramente administrativo, al interior de las Instituciones en comento, que no por estar referida a una autoridad vinculada con la materia electoral, necesariamente deba ubicarse en las hipótesis de lo que se ha entendido como leyes de esa naturaleza.

A efecto de analizar el planteamiento aludido, conviene señalar que este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 98/2008, señaló lo siguiente:

Debe destacarse que, la exigencia de que las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad promovida por partidos políticos sea de naturaleza electoral proviene de una disposición de rango constitucional, está regulada por la ley y ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia.

En efecto, la exigencia referida es de rango constitucional, ya que el inciso f) de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal establece puntualmente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que aquéllos intenten en contra de “leyes electorales federales o locales”.

A nivel legal, la exigencia es también la misma, según puede constatarse mediante la lectura del tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente prevé:

“Se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales...”

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llevado a cabo diversas interpretaciones de lo que debe entenderse por “leyes electorales”, entre las cuales destacan las siguientes:

No. Registro: 178,415

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXI, Mayo de 2005

Tesis: P. XVI/2005

Página: 905

“NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.", sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a

los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal.”

Acción de inconstitucionalidad 3/2005. Partido de la Revolución Democrática. 17 de marzo de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Marat Paredes Montiel.

No. Registro: 194,155

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 25/99

Página: 255

“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, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas

normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.”

De la lectura de los criterios anteriores se concluye que este Tribunal Pleno ha venido identificando elementos esenciales para determinar lo que es el carácter electoral de las leyes impugnables vía acción de inconstitucionalidad, siempre considerando como eje fundamental el proceso electoral. Con base en ello, ha distinguido entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquéllas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos. Dentro de las primeras ha establecido las siguientes:

1) Las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.

2) Los principios para la elección de determinados servidores públicos.

Y como cuestiones relacionadas indirectamente, ha enunciado:

- 1) Las reglas sobre distritación y redistribución.
- 2) Las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales.
- 3) La reglas sobre la organización de las elecciones.
- 4) Las reglas sobre el financiamiento público.
- 5) Las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos.
- 6) Las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario.
- 7) Las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.

De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, considerando como no electoral para tales efectos todo aquello que no se encuentre dentro de dicho ámbito, es decir, aquello que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales.

Importante resulta no perder de vista que la referida división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por los partidos políticos.

Por lo que, este Tribunal constitucional, estima pertinente puntualizar que el artículo 105, fracción II, segundo párrafo, inciso f), de la Constitución Federal, señala:

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

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

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

...

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes

electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

...”.

De lo que se desprende que en principio los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral podrán ejercitar la acción electoral en contra de cualquier ley electoral, ya sea federal o local; sin embargo, **debe analizarse caso por caso el contenido de las normas impugnadas a efecto de determinar si dicha norma es o no de naturaleza electoral aún cuando se contenga en una ley que no tenga un contenido eminentemente electoral.**

Ahora bien, los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo, son del tenor siguiente:

Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.

“Artículo 49.- La Contraloría Interna del Tribunal es la responsable de la fiscalización, vigilancia y control del uso, manejo y destino de los recursos del Tribunal; y del desempeño de los órganos, funcionarios y servidores electorales. Estará adscrita administrativamente al Pleno sin que esto se traduzca en subordinación alguna, pues gozará

de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.”

“Artículo 53.- Los Magistrados, Secretario General y Auxiliar de Acuerdos, de Estudio, Proyectista, Jefes de Unidad, notificadores, personal administrativo, jurídico y de apoyo del Tribunal, podrán ser sancionados en la forma, términos y por las causas previstas en la presente Ley y en las que se prevengan en el reglamento que al efecto expida la Contraloría Interna.

El Titular de la Contraloría Interna del Tribunal sólo será sancionado por la Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso. Podrá ser removido de su cargo con la misma votación que se necesitó para su nombramiento, siempre y cuando, incurra en violaciones graves a la Ley a juicio de la Legislatura o la Diputación Permanente, según corresponda, o por dejar de reunir los requisitos de elegibilidad.”

Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

“Artículo 88.- La Contraloría Interna del Instituto, tendrá las siguientes atribuciones:

VIII. Recibir, investigar y emitir la resolución que conforme a la Ley proceda, respecto de las quejas y denuncias que se presenten en contra del Consejero Presidente, Consejeros Electorales y el

Secretario General del Consejo General, integrantes de la Junta General, de los Consejeros Presidente y Electorales de los Consejos Municipales y Distritales, así como de los Vocales de las Juntas Municipales y Distritales Ejecutivas, de los titulares de las Unidades Técnicas, los Directores, Subdirectores, los Jefes de Departamentos y de todo funcionario o servidor del Instituto, en los términos de la normatividad que el propio titular de la Contraloría Interna expida y mande a publicar en el Periódico Oficial del Estado; ...”.

**“Artículo 89.- El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario General del Consejo General, los integrantes de la Junta General, los Consejeros Presidente y Electorales de los Consejos Municipales y Distritales, así como los Vocales de las Juntas Municipales y Distritales Ejecutivas, los titulares de las Unidades Técnicas, los Directores, Subdirectores, los Jefes de Departamento y todo funcionario o servidor del Instituto, podrán ser sancionados en la forma, términos y por las causas de responsabilidad administrativa revistas (sic) en el presente capítulo y en las que se prevengan en el reglamento que al efecto expida la Contraloría Interna.
El Titular de la Contraloría Interna del Instituto sólo será sancionado por la Legislatura o la Diputación**

Permanente, en su caso. Podrá ser removido de su cargo con la misma votación que se necesitó para su nombramiento, cuando dejen de reunir alguno de los requisitos de elegibilidad, violente los principios rectores de su función o incurra en responsabilidad, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado”.

Como se observa, en dichos dispositivos se establece, entre otras, la facultad de la Contraloría Interna, del Tribunal Electoral y del Instituto Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo, para vigilar el desempeño de los órganos, funcionarios y servidores electorales, así como lo concerniente a las sanciones administrativas en que incurran dichos funcionarios; facultades que cuestiona el partido político promovente.

Como se dijo anteriormente, en el caso es necesario precisar si las normas impugnadas son de naturaleza electoral destacando, en principio que se encuentran contenidas en Leyes Orgánicas tanto del Tribunal Electoral local como del Instituto Estatal Electoral, por lo que al ser leyes orgánicas no se advierte que tengan como finalidad establecer procedimientos que tiendan a la renovación de los poderes públicos; sin embargo, dado que, como lo ha señalado este Alto Tribunal, aún y cuando una norma se encuentre contenida en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, pudiera ser electoral al estar relacionada directa o indirectamente con los procesos electorales, es necesario analizar en este caso concreto si las normas transcritas son de naturaleza electoral.

Como se señaló tales preceptos, establecen la facultad de la Contraloría Interna, del Tribunal Electoral y del Instituto Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo, para vigilar el desempeño de los órganos, funcionarios y servidores electorales, así como lo concerniente a las sanciones administrativas en que incurran dichos funcionarios; cuestiones que inciden al interior de los órganos de mérito que, **no por estar referida a una autoridad vinculada con la materia electoral, necesariamente** deba ubicarse en las hipótesis de lo que aquí se ha entendido como leyes de esa naturaleza; en el caso, la disposición combatida se coloca más allá de lo directa e indirectamente relacionado con los procesos electorales.

Es importante destacar que, si bien se advierte que las disposiciones en comento regulan cuestiones de carácter administrativo, al interior del órgano jurisdiccional, lo cierto es que no puede considerarse que una norma por regular aspectos de carácter administrativo no puede tener un contenido electoral, pues la razón de considerarlo como electoral o no estriba en la materia que regula (que puede ser penal, administrativo, etc.) sino en que establezcan el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, o bien que, regulen aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra; por lo que para determinar la naturaleza electoral o no de una norma debe considerarse siempre como eje central el proceso electoral.

En efecto, la relación no es directa porque no incide sobre lo que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno ha calificado como “reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales” y “principios para la elección de determinados servidores públicos”.

Tampoco es indirecta porque no se refiere a alguna de las cuestiones relacionadas con el comportamiento de los partidos políticos de cara a los procesos electorales, es decir, no regula alguna cuestión dirigida al ámbito de administración y gestión de los procesos electorales; sólo reglamenta, como se acotó, las sanciones administrativas que pudieran llegar a aplicarse a los funcionarios y servidores públicos al incurrir en faltas en el desempeño de su función, que no incide ni trasciende a la posición de los partidos políticos frente a la organización y desarrollo de los comicios.

De ahí que la norma no sea susceptible de ser combatida por un partido político como el aquí actor.

Al respecto, cabe señalar, que si bien alguna de las faltas en las que pudiera incurrir algún funcionario o servidor tanto del Instituto Estatal Electoral como del Tribunal Electoral, podría influir en el proceso electoral, lo cierto es que tales cuestiones deben hacerse valer a través de los medios de impugnación que se prevén en la entidad, para que la posible anulación de dicha actuación incida realmente en el proceso electoral; sin embargo, la sanción administrativa a la que se haga acreedor el funcionario

o servidor electoral en lo particular de manera alguna incide en el desarrollo del proceso electoral ni directa ni indirectamente.

En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las normas analizadas no son de naturaleza electoral, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, porque no se relacionan directa ni indirectamente con los procesos electorales.

Por las razones hasta aquí apuntadas, el Partido de la Revolución Democrática carece de legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo. Lo anterior, porque dichas normas no son de naturaleza electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, por lo que no se cumple el extremo del artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que para que una acción de inconstitucionalidad promovida por un partido político nacional proceda debe tratarse de “leyes electorales federales o locales”.

Asimismo, no se cumple lo exigido por el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice a la letra: “*Se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones **en contra de leyes electorales**, además de las señaladas en la fracción I del*

artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales...”.

La consecuencia jurídica de lo anterior, es la actualización de la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior tiene apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

No. Registro: 172,641

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXV, Mayo de 2007

Tesis: P./J. 7/2007

Página: 1513

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino

que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados:

- 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión;**
- 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión;**
- 3. El Procurador General de la República;**
- 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y**
- 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.**

Por su parte, contra leyes locales están legitimados:

- 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda;**
- 2. El Procurador General de la República;**
- 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y**
- 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.**

Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación:

- 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**
- 2. El Procurador General de la República;**
- 3. Los partidos políticos con registro federal o**

aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.”

Así, al carecer de legitimación el Partido promovente para impugnar las normas precisadas, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse en el sentido de sobreseer en el presente juicio, con base en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 62, párrafo tercero, ambos de la propia Ley Reglamentaria, ya que los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo, no son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que dicho partido político sí tiene legitimación para plantear la inconstitucionalidad de las restantes normas que impugna, dado

que sí son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, en tanto que establecen la fecha en la que se celebrará la próxima jornada electoral en la entidad, la celebración del convenio con el Instituto Federal Electoral para que éste asuma la organización de las elecciones locales, la pérdida del registro de los partidos políticos y la entrega de bienes remanentes, limitaciones a la propaganda gubernamental, acceso a los tiempos de radio y televisión que les corresponde a los partidos políticos como prerrogativa estatal, así como el caso de coaliciones; límites a las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos; y, reglas para llevar a cabo el recuento de votos en sede administrativa y jurisdiccional.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática se hizo valer por parte legitimada para ello, respecto de las restantes normas impugnadas, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido en cita, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho Partido Político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

CUARTO. Procede ahora el análisis de las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento.

Este Tribunal Pleno advierte, que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19

de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con los artículos 59 y 65 de la propia ley, respecto del artículo Segundo Transitorio del “Decreto número 100”, por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, conforme a lo siguiente:

De la lectura de la acción, se advierte que el promovente demanda la invalidez del artículo Segundo Transitorio del “Decreto número 100”, por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, que establecía:

“Artículo Segundo.- Por esta única ocasión, el proceso electoral ordinario para renovar al actual titular del Poder Ejecutivo, a los Diputados a la Legislatura que se encuentran en funciones, así como de los integrantes de los Ayuntamientos que están desempeñando el cargo, iniciará el primero de octubre del año 2010.

La Jornada Electoral tendrá verificativo el primer domingo de febrero del año 2011 y quienes resulten electos tomarán posesión de la siguiente forma:

a) .- Los Diputados a la Legislatura el día 24 de Marzo del año 2011 y estarán en funciones hasta que se instale la siguiente Legislatura, que lo hará el 14 de septiembre del año 2013;

b) .- El Titular del Poder Ejecutivo, el día 5 de Abril del año 2011 y estará en funciones hasta la toma de

***posesión del siguiente titular del Poder Ejecutivo, que lo hará el 25 de septiembre del año 2016; y
c).- Los Miembros de los Ayuntamientos, el día 10 de Abril del año 2011 y estarán en funciones hasta la toma de posesión de los siguientes Ayuntamientos, que lo harán el 30 de septiembre del año 2013. El Instituto Electoral de Quintana Roo y el Tribunal Electoral de Quintana Roo quedan autorizados para ajustar los actos que deban desarrollarse en cada una de las etapas del proceso electoral, así como los relativos a los medios de impugnación, debiendo observar las disposiciones constitucionales y legales aplicables, de acuerdo con el calendario electoral de transición que se señala.”***

Dicho precepto se impugnaba en la parte destacada, en cuanto establecía que por esta única ocasión, el proceso electoral ordinario para renovar al actual titular del Poder Ejecutivo, a los Diputados a la Legislatura que se encuentran en funciones, así como de los integrantes de los Ayuntamientos que están desempeñando el cargo, iniciaría el primero de octubre de dos mil diez, y que la Jornada Electoral tendría verificativo el primer domingo de febrero de dos mil once.

Ahora bien, el once de diciembre de dos mil nueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el Decreto 198, expedido por el Congreso del Estado, por el que se reforman los artículos segundo transitorio y el segundo párrafo del

tercero transitorio, del Decreto número 100 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado el tres de marzo de dos mil nueve, mismo que, en términos de su artículo primero transitorio, entró en vigor al mismo día de su publicación, es decir, el once de diciembre de dos mil nueve. Así, el primero de los artículos mencionados, establece:

“Artículo Segundo.- El proceso electoral ordinario para renovar al actual titular del Poder Ejecutivo, a los Diputados de la Legislatura que se encuentran en funciones, así como de los integrantes de los Ayuntamientos que están desempeñando el cargo, iniciará el 16 de marzo del año 2010.

La Jornada Electoral tendrá verificativo el primer domingo de julio del año 2010 y quienes resulten electos tomarán posesión de la siguiente forma:

- a)...***
- b)...***
- c)..."***

En estas condiciones, al haberse reformado el precepto combatido, es evidente que han cesado los efectos de la ley impugnada en la presente acción, máxime si se toma en cuenta que, conforme a la normatividad transitoria del decreto antes citado, éste entró en vigor el mismo día de su publicación; por consiguiente, se concluye que, respecto de dicha norma general, ha sobrevenido la causal de improcedencia a que se ha hecho alusión, por lo que procede sobreseer en la presente acción de

inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, que prevé:

“ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

(...)”

Sirven de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las

controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.” (Tesis de jurisprudencia número P./J. 8/2004, publicada en el tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.)

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia

prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.” (Tesis P./J. 24/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Mayo de 2005, P. 782)

Por otra parte, se actualiza también la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 59, 61 y 65 de la propia ley, **respecto del artículo Noveno Transitorio del “Decreto número 100”**, por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo,

debido a que del análisis del escrito por el que se ejerce la acción se advierte que no existe un concepto de invalidez dirigido a combatir el precepto en cita sino que su impugnación se realiza en conjunto con el artículo Segundo Transitorio del propio "Decreto número 100"; por tanto, al no existir concepto de invalidez respectivo y haber sobreseído respecto del último artículo mencionado, procede sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del aludido artículo Noveno Transitorio, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Al no advertir este Tribunal Pleno la actualización de alguna causal de improcedencia distinta de la examinada u otra que se hubiere hecho valer por los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron, respectivamente, los Decretos impugnados, procede el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean, por lo que hace a las restantes normas impugnadas.

QUINTO.- REQUISITOS PARA QUE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO PUEDA CELEBRAR CONVENIO CON EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

En el segundo concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática, sostiene que el artículo 49, fracción II, última parte del Decreto 100, de la Constitución del Estado de Quintana Roo, vulnera los principios de independencia y autonomía establecidos en el inciso c), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, en razón de que exige

mayores requisitos a los previstos en la Constitución Federal, para que se pueda celebrar un convenio entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral de Quintana Roo, para que el primero se encargue eventualmente de la organización de las elecciones en el Estado de Quintana Roo, pero mediando dos terceras partes del voto de sus integrantes.

Asimismo señala que interpretada a contrario sensu, la existencia de la norma cuestionada, confiere irregularmente a una minoría de consejeros superior al 25%, (2 consejeros) o menor al 50% de los integrantes del Consejo General (3 consejeros), la atribución de vetar o impedir la celebración de convenios para que el Instituto Federal Electoral se haga cargo de determinada elección local. Lo que además de ser absurdo, trastoca la autonomía que, conforme a lo dispuesto en el inciso c) de la fracción IV del numeral 116 constitucional, debería regir el funcionamiento del citado órgano electoral y, desde luego, contradice la norma prevista en el inciso d) fracción IV del propio precepto supremo al que supuestamente el legislador local pretende adecuar y desarrollar, pues, impone al Consejo General la obligación de continuar organizando procesos electorales locales, sin ponderar las razones y fundamentos que, en caso extremo, la mayoría de consejeros pudieran tener para emitir un acuerdo de esa naturaleza.

A fin de analizar tales argumentos, debe señalarse que, conforme a los artículos 41, base V y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil

siete, los Estados están obligados a garantizar que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral, que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

En relación con este tema, es preciso destacar lo referido en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores:

“...La iniciativa propone dotar al IFE de una nueva e importante atribución: la de organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas. Se atiende de esta forma una propuesta de varios partidos políticos y de numerosas organizaciones de la sociedad civil, así como de especialistas en la materia electoral.

La solución ideada por los autores de la Iniciativa bajo dictamen resulta adecuada en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los Estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la

posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas.

(...)

Se adiciona un nuevo inciso d) correlativo a las facultades que el artículo 41 reformado otorga al IFE para convenir con las autoridades locales competentes que aquél se haga cargo de la organización y desarrollo de procesos electorales estatales o municipales.

(...)

Uno de los avances significativos de la reforma electoral en comento es la nueva facultad que se propone otorgar al IFE para organizar y desarrollar, mediante convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos de orden local; pero esa intención encontraría un obstáculo en la dispersión que hasta hoy prevalece en el

calendario de elecciones en todavía más de la mitad de los Estados.

...”.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta lo señalado en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados:

“...Finalmente, se subraya la importancia de la nueva facultad que la Constitución otorgaría al IFE para organizar en forma integral y directa, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas. Con tal reforma se da paso a lo que podría ser, en el mediano plazo, un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales, y un ahorro de recursos públicos significativo.

(...)

En los demás incisos que integran la fracción IV del artículo 116, la intención del legislador es, como ya se señaló, dejar establecidas las bases que permitirán a las legislaturas de los Estados realizar las adecuaciones a sus respectivas constituciones y leyes electorales, en congruencia

con las reformas introducidas al artículo 41 de la propia Constitución Federal.

Tales adecuaciones se refieren a los principios rectores de la función electoral (inciso b); a la facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales (inciso d); las normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos (inciso e); la vida interna de partidos (inciso f); el financiamiento público a los partidos a nivel estatal (inciso g); los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales (inciso h); el derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del artículo 41 constitucional (inciso i); las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local (inciso j); las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos (inciso k); el sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional (inciso l), y las causales de nulidad de elecciones locales (inciso m).

...”.

De lo anterior, se desprende que la reforma de mérito tuvo como propósito otorgar la facultad al Instituto Federal Electoral de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales en el ámbito de las entidades federativas, con la finalidad de que, mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana del Instituto, se obtuviera una mayor confianza y credibilidad ciudadana en los procesos comiciales locales, así como un ahorro en el uso de recursos públicos.

Por tal razón, la adecuación que las entidades federativas deben realizar en sus Constituciones y leyes electorales, de conformidad con la adición del artículo 41 y la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en relación con la facultad de los Institutos Electorales de los Estados y del Distrito Federal, de convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, precisamente, la garantía de que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, puesto que tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales.

El artículo impugnado, en su parte conducente, señala:

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

(...)

II.- (...)

El Instituto Electoral de Quintana Roo, tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la Ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos, prerrogativas y fiscalización del financiamiento a las agrupaciones políticas estatales y partidos políticos, impresión de material y documentación electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos, la calificación de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría o asignación respectivas en los términos que señale la Ley, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. El Instituto Electoral de Quintana Roo, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de su Consejo General, podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de las elecciones locales. Asimismo, el Instituto Electoral de Quintana Roo, deberá coordinarse con la autoridad administrativa electoral federal para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en términos del penúltimo párrafo de la Base V del Artículo 41 de la Constitución Federal, y de

conformidad a las bases obligatorias que se prevengan en la Ley. De igual forma, el Instituto Electoral de Quintana Roo podrá suscribir convenios con autoridades municipales, estatales y federales, que tengan el propósito de coadyuvar con éste en la función estatal encomendada.

(...)”.

Este Tribunal Pleno estima que no le asiste la razón al promovente, en cuanto sostiene que el citado precepto es inconstitucional, en razón de que exige mayores requisitos a los establecidos en la Constitución Federal, para que se pueda celebrar un convenio entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral de Quintana Roo, para que el primero se encargue eventualmente de la organización de las elecciones en el Estado de Quintana Roo, pero mediando dos terceras partes del voto de sus integrantes.

Como se ha visto, lo que prevé el artículo 116 constitucional, es que las Constituciones y leyes estatales en materia electoral, garanticen que la autoridad administrativa electoral pueda celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, para que este último lleve a cabo los procesos electorales locales, **sujetando dicha facultad a los términos que establezca la ley**, es decir, la Norma Fundamental no establece lineamiento o base alguna para ese efecto, por lo que puede concluirse que deja a la autoridad legislativa local regular la forma en que el Instituto Estatal Electoral celebrará el referido convenio.

En el caso, el Constituyente Permanente del Estado de Quintana Roo, al regular este aspecto, establece una condicionante consistente en que una mayoría calificada de los Consejeros Electorales (dos terceras partes), sea la que acuerde que se realice el convenio con la autoridad electoral federal, lo que, de ningún modo, puede traducirse en la vulneración de la autonomía del Instituto Estatal Electoral para tomar este acuerdo, pues, sólo a este órgano es a quien corresponde hacerlo, sin que otro poder u órgano intervenga en esa decisión.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49, fracción II, última parte de la Constitución del Estado de Quintana Roo, es al Instituto Electoral, como autoridad administrativa electoral, a quien compete la organización de las elecciones, por lo que, si bien, a partir de la citada reforma a la Constitución Federal, podrá convenir con el Instituto Federal Electoral, para que éste sea el que organice el proceso electoral estatal del año correspondiente, a la votación que para ese efecto establezca el Constituyente Permanente Local, no la hace nugatoria, sino que constituye simplemente un requisito que estimó necesario el legislador estatal para que la decisión fuera consensuada al interior de ese organismo, máxime si se atiende a que el ejercicio de esta facultad no debe ser caprichoso o arbitrario, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008, así como la acción de inconstitucionalidad 10/2009.

Además, el accionante parte de una premisa errónea, al señalar que, el artículo impugnado exige mayores requisitos que los establecidos en la Constitución Federal, para que se pueda celebrar convenio entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral de Quintana Roo, pues, en principio, se trata de cuestiones fácticas que, por si mismas, no hacen inconstitucional una norma; pero, además, como se advierte del procedimiento legislativo que dio lugar a la citada reforma a la Constitución Federal, de noviembre de dos mil siete, la intención del Constituyente Permanente, al establecer esa posibilidad, fue aprovechar las capacidades materiales y humanas de que dispone el Instituto Federal Electoral a lo largo y ancho del territorio nacional, considerándose que esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto y mediano plazos, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas. De esta manera, según el órgano reformador, se da paso a lo que podría ser, en el mediano plazo, un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales y un ahorro significativo de recursos públicos.

Por consiguiente, no se trata de una facultad que el Constituyente Permanente sujete o condicione a la imposibilidad de una entidad federativa para llevar a cabo un proceso electoral, o bien, que hubiere establecido ante esa eventualidad, es decir, para solucionar el que, por alguna situación de caos social, político e, incluso, derivado de algún suceso de la naturaleza, no

podiera llevarse a cabo por el Instituto Estatal Electoral la organización de las elecciones, sino que se buscó la consecución de otros objetivos, esencialmente, el obtener una mayor confianza y credibilidad de los ciudadanos respecto de tales procesos, aprovechando las capacidades materiales y humanas del Instituto Federal Electoral, así como la reducción del costo de los procesos electorales, con el consiguiente beneficio del ahorro de recursos públicos, reservándose a las leyes los términos en que esa facultad será ejercida.

En consecuencia, la referida mayoría calificada que el legislador local, en ejercicio de sus facultades reguladoras, establece para que el Instituto Estatal Electoral acuerde celebrar el referido convenio, no resulta inconstitucional.

Por lo que, se reconoce la validez del artículo 49, fracción II, última parte, de la Constitución del Estado de Quintana Roo.

Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 55/2009 y 58/2009 y su acumulada 59/2009, por unanimidad de nueve votos.

SEXTO.- ENTREGA DE BIENES DE PARTIDOS POLÍTICOS PARTIDOS NACIONALES Y LOCALES DEBIDO A LA PÉRDIDA DE REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD LOCAL.

En los conceptos de invalidez tercero y cuarto, el promovente señala en síntesis, que los artículos 49, fracción II, numeral 6, última parte de la Constitución y 74 de la Ley Electoral,

ambas del Estado de Quintana Roo, resultan violatorios del artículo 41 constitucional, en virtud de que, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en elecciones locales y en consecuencia los bienes que les pertenezcan, no pueden ser enajenados para patrimonio estatal, pues su registro es nacional; lo anterior, al no hacerse, en tales preceptos, una distinción entre cancelación y pérdida del registro que refiere en el primer caso a partidos nacionales y en el segundo a Estatales.

Asimismo señala que, dichos bienes no pueden pasar a formar parte del órgano electoral, derivado de que no es función del Instituto la administración de bienes que sean liquidados y que provienen del peculio del presupuesto estatal.

Ahora bien, en principio, este Tribunal Pleno advierte un error en la cita del precepto impugnado, toda vez que, del contenido de la demanda se advierte que lo que verdaderamente impugna el accionante es el artículo 49, **fracción III**, numeral 6, última parte de la citada constitución, y no la fracción II, como erróneamente lo señala; por lo que, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede a corregir dicho error, lo anterior con fundamento en el párrafo primero del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez aclarado el punto anterior y a efecto de determinar si las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución Federal por las razones expuestas en el concepto de invalidez, es necesario, en primer lugar, destacar el doble régimen (federal y

estatal) al que están sujetos los partidos políticos nacionales; y, en segundo lugar, debe atenderse al sistema normativo que prevé la Constitución Federal para este tipo de partidos.

Para efectos de lo anterior, es necesario reproducir el contenido de los artículos 41, fracciones I y II; y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señalan:

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

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a

participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

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

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

recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

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

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por

ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

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

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el

control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

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

“Artículo 116.- (...)

IV. 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 julio 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;

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

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal 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 exclusivo 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;

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 simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

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 no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de 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 instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

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

...”.

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

Asimismo, de dichas disposiciones constitucionales se desprende, en lo que interesa, que los partidos políticos son

entidades de interés público y la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo; que los Estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, en las que, entre otros aspectos, deben garantizar la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral; que en forma equitativa los partidos políticos reciban financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal; **que se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que lleguen a perder su registro y el destino de sus bienes y remanentes**; se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; y, se establezcan las sanciones para el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esta materia.

De lo anterior deriva entonces, que en dichos preceptos se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; asimismo se prevé un sistema

electoral en el cual un aspecto toral lo constituye la regulación del actuar de los partidos políticos como entidades de interés público cuya finalidad principal es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

De especial trascendencia resulta advertir que la propia Constitución Federal hace una remisión a la ley para que en ésta se establezcan las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y la intervención que tendrán en el proceso electoral respectivo; se refiere, en específico, a la ley que deba regir el respectivo proceso electoral, es decir, a la ley federal o a la ley estatal según el tipo de proceso (federal o local).

Por consiguiente, por disposición del órgano reformador de la Constitución Federal, las legislaturas federal y locales respectivas deben regular los procesos electorales correspondientes, de tal manera que permitan hacer vigentes los principios fundamentales establecidos en las disposiciones constitucionales en cita y, con ello, que los partidos políticos posean efectivamente la naturaleza de entidades de interés público y puedan lograr los fines que la Norma Fundamental prevé.

Conviene destacar que el artículo 41 constitucional, si bien garantiza que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, no establece cuáles son los requisitos para que éstos conserven su acreditación ante los Institutos Electorales locales y sus consecuentes prerrogativas, por lo que debe entenderse que

existe una delegación al legislador ordinario en ese sentido, la cual se encuentra sujeta a criterios de razonabilidad que busquen precisamente el que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Constitución Federal, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En consecuencia, si el artículo 41, fracción I, constitucional, remite a la legislación secundaria en cuanto a la determinación de las normas y requisitos para su registro legal, así como la forma en que debe darse su intervención en los procesos electorales, en esos rubros debe estarse entonces a las bases generales que establece dicho precepto fundamental y a lo que al efecto prevea la legislación secundaria, la que tiene como límite el respeto a los principios que derivan de las normas constitucionales.

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

“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL. El artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone,

en relación con dichos entes, que 'la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.'; por otra parte, en términos del inciso i) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución Federal, se faculta a las Legislaturas Locales para que tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Del análisis sistemático de los citados numerales se concluye que es facultad de las Legislaturas Locales regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, por lo que a las autoridades electorales estatales les corresponde sancionar a los actores políticos que intervengan en los procesos de la entidad federativa de que se trate, entre ellos, a los partidos políticos nacionales, por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción local. Lo anterior no significa que con ese tipo de sanción se impida a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales o municipales, pues una cosa es el derecho constitucional que tienen de participar en ese tipo de procesos derivado de lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Norma Fundamental y, otra la obligación que tienen de cumplir con la normatividad que regula su intervención en los

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

Ahora bien, en este orden los impugnados artículos 49, fracción III, numeral 6, última parte de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo, resaltando las porciones normativas que en específico se combaten, establecen lo siguiente:

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

(...)

III. (...)

6. El financiamiento público prevalecerá sobre el privado. Las aportaciones que realicen los simpatizantes, en conjunto, no podrá exceder del diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

La Ley fijara los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Los partidos políticos observarán las disposiciones que se establezcan para las precampañas y campañas electorales; en todo caso, la duración de las campañas no podrán exceder de noventa días para la elección de Gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados a la Legislatura y miembros de los Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas.

La Ley establecerá las sanciones en caso de incumplimiento de los supuestos previstos en la presente base.

La ley establecerá los procedimientos para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes”.

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

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

El Consejo General dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que haya recibido el proyecto de dictamen, emitirá la declaratoria

correspondiente y solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Una vez que se declare la pérdida de registro o acreditación de partido político, los bienes muebles e inmuebles que hayan sido adquiridos con financiamiento público local serán entregados al Instituto, los cuales, pasarán a formar parte de su patrimonio. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece esta Ley, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio. (...)

Según puede advertirse, en el citado dispositivo 49, fracción III, numeral 6 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, se señala que la ley establecerá los procedimientos que deberán seguirse, en el caso de la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y el destino de sus bienes.

Por otra parte el artículo 74 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo establece: Que en caso de que la declaratoria de pérdida de la acreditación, se deba a que el partido político no alcanzó el porcentaje mínimo de votación que se prevé en la fracción I del artículo 73, la Junta General del Instituto elaborará un proyecto de dictamen dentro de los treinta días naturales

siguientes al término del proceso electoral, tomando en cuenta los cómputos y declaraciones de validez de los Consejos del Instituto y las resoluciones del Tribunal Electoral local; que como consecuencia de **la declaración de pérdida o de acreditación de un partido político**, los bienes muebles o inmuebles que hayan adquirido con financiamiento público local, serán entregados al Instituto, los cuales pasarán a formar parte de su patrimonio y que la cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político.

De lo expuesto se advierte que contrario a lo aducido por el partido promovente, los numerales impugnados en modo alguno resultan ser contrarios a los principios estatuidos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que establece las reglas a las cuales deberán sujetarse los partidos nacionales o estatales en los procesos electorales de la entidad, entre las que se encuentran **la relativa pérdida del registro de los partidos políticos locales y de la acreditación de los partidos políticos nacionales** y, como consecuencia, de la declaración de pérdida o acreditación de un partido político, la entrega de los bienes muebles o inmuebles que hayan adquirido con financiamiento público local; aspectos que como ya se dijo, corresponde a las legislaturas locales regular en sus leyes, de ahí que corresponderá a las autoridades electorales locales, sancionar a quienes intervengan en los procesos de elección que se verifiquen en la entidad, entre ellos a los partidos políticos nacionales por las infracciones que cometan a la legislación electoral estatal, inclusive con la suspensión o cancelación de la acreditación respectiva.

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

En esta tesitura, el argumento relativo a que los artículos 49, fracción III, numeral 6, última parte de la Constitución y 74 de la Ley Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo, resultan violatorios del artículo 41 constitucional, en virtud de que, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en elecciones locales y en consecuencia los bienes que les pertenezcan, no pueden ser enajenados para patrimonio estatal, pues su registro es nacional; resulta infundado, por lo siguiente:

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

Apoya la anterior consideración la siguiente jurisprudencia:

“PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL PREVER QUE LOS QUE PIERDAN SU ACREDITACIÓN O REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, LE ENTREGUEN A ÉSTA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES QUE POSEAN Y QUE HAYAN SIDO ADQUIRIDOS CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El hecho de que los dos últimos párrafos del artículo 74 de la Ley Electoral de Quintana Roo establezcan como consecuencia de la pérdida de la acreditación o del registro de un partido político ante el Instituto Electoral local, que los bienes

muebles o inmuebles adquiridos con financiamiento público local le sean entregados a éste para que pasen a formar parte de su patrimonio, no resulta contrario a los principios rectores de la materia electoral, contenidos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho precepto legal tiene como finalidad reintegrar al Estado la aplicación que se hizo de fondos públicos locales en bienes muebles e inmuebles, en el caso de que un partido político, ya sea nacional o estatal, no hubiese mantenido vigentes los requisitos necesarios para conservar su acreditación o registro, según corresponda.” (No. Registro: 180,553. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Septiembre de 2004. Tesis: P./J. 63/2004. Página: 811).

Por otra parte, resulta también infundado el argumento relativo a que, dichos bienes no pueden pasar a formar parte del órgano electoral, derivado de que no es función del Instituto la administración de bienes que sean liquidados y que provienen del peculio del presupuesto estatal; debido a que contrario a lo que se aduce con tal previsión no se violentan los principios rectores de la materia, ya que si bien no se señala en el precepto constitucional tal atribución, al no contener éste un catálogo de atribuciones, sí es compatible con la naturaleza propia del Instituto, consistente en preparar, organizar, desarrollar, vigilar y validar los procesos electorales, e invariablemente debe tratarse

de los ingresos que perciba en cumplimiento de su objeto. A título ilustrativo cabe señalar, que el artículo 106, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el patrimonio del Instituto Federal Electoral se integra, entre otros aspectos, con los ingresos que perciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones del propio código.

Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009.

Ante lo expuesto en este considerando, procede reconocer la validez de los artículos 49, fracción III, numeral 6, última parte de la Constitución y 74 de la Ley Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo.

SÉPTIMO.- LÍMITES A LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.

En su séptimo concepto de invalidez el promovente impugna el artículo 137 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, debido a que en su concepto deja de observar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, pues únicamente se establece limitación de propaganda gubernamental a titulares y no a servidores públicos, como así lo define el artículo constitucional invocado. Por lo que, titulares de dependencias, empresas u otros, podrían realizar promoción personalizada sin problema

alguno, dejándose de observar lo dispuesto el artículo 134 de la Constitución Federal.

A efecto de realizar el análisis correspondiente, se hace necesario transcribir el artículo 134 de la Constitución Federal que se estima violado el cual, en la parte que interesa, indica:

“(REFORMADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008).-

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)
Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)
La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración

pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

Del que se advierte que el Poder Constituyente Permanente estableció la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, de aplicar, en todo tiempo, con **imparcialidad** los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la **equidad** de la competencia entre los partidos políticos; asimismo, que la propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y **en ningún caso** esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El párrafo noveno del invocado artículo 134 establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de competencia, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, incluido el régimen de sanciones a que haya lugar.

Se observa que, la norma constitucional invocada impone a los servidores públicos indicados una obligación absoluta (en cuanto al tiempo, pues dice: “en todo tiempo”) y de estricto cumplimiento (lo que significa, entre otros aspectos, que no admite excepciones) a fin de tutelar o asegurar los valores de la **imparcialidad** y la **equidad** de la competencia entre los partidos políticos.

Ahora bien, el artículo 137 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, establece:

“Artículo 137.- Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha del registro de candidaturas que aprueben los Órganos Electorales competentes y concluirán tres días antes de la Jornada Electoral. En ningún caso podrán exceder de noventa días para el caso de la elección de Gobernador, y de sesenta días para las elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos.

El día de la jornada y durante los tres días anteriores, no se permitirán reuniones o actos de campañas y propaganda.

(REFORMADO, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

Los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Federal como Local, Diputados Federales o Locales, Senadores, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los miembros de los Ayuntamientos, los Órganos Públicos Autónomos de Quintana Roo y de la Administración Pública Estatal, Paraestatal y Municipal, deberán abstenerse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, de difundir en los medios de comunicación social que se trasmitan en Quintana Roo, toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de necesidad o emergencia.
(REFORMADO, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

Asimismo, dichos servidores públicos deberán abstenerse de utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada de servidores públicos en las excepciones previstas en el párrafo anterior.”

Pues bien, si a dicha norma se le da la lectura relativa a que tanto el mandato de abstenerse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, de difundir en los medios de comunicación social que se trasmitan en Quintana Roo, toda propaganda gubernamental; como el de abstenerse de utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada de servidores públicos, se encuentra

dirigido sólo a los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Federal como Local, Diputados Federales o Locales, Senadores, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los miembros de los Ayuntamientos, los Órganos Públicos Autónomos de Quintana Roo y de la Administración Pública Estatal, Paraestatal y Municipal. El precepto, podría llegar a considerarse inconstitucional en cuanto violentaría la prohibición establecida en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, en la medida en que excluye a diversos servidores públicos –como son los pertenecientes a: los poderes legislativo, ejecutivo y judicial Federal; y, los poderes ejecutivo y judicial estatal-, con lo que puede entenderse que a dichos funcionarios excluidos se les faculta a realizar tales actividades de difusión y promoción personalizada.

Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que la disposición en comento debe ser interpretada de manera distinta, conforme a la Ley Suprema para, de ese modo, evitar el aludido vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, esta Suprema Corte estima necesario precisar que la interpretación de una norma general que está siendo objeto de análisis dentro de un medio de control constitucional, como es el caso de la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que, cuando una disposición legal admita más de una interpretación, se debe privilegiar la que sea conforme a la Constitución, de una forma sistemática.

Aunado a lo anterior, conviene destacar que si se declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado se produciría un vacío y por tanto, no habría norma de carácter local alguna para sancionar a los servidores públicos que lleven a cabo las conductas prohibidas por el artículo 134 de la Constitución Federal, de manera que se advierte la necesidad de darle a dicho precepto una interpretación sistemática con la Constitución, en la que se entienda que aplicando directamente la Norma Suprema los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, en todo tiempo, tienen la obligación de aplicar con **imparcialidad** los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la **equidad** de la competencia entre los partidos políticos; asimismo, que la propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y **en ningún caso** esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Cabe aclarar que cuando una norma legal admite distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Constitución, siempre que sea posible este Órgano de control optará por adoptar o acoger la interpretación que hace a la norma impugnada compatible con la Constitución; por lo que en el caso debe realizarse una interpretación sistemática con la Constitución Federal que

conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, toda vez que tal interpretación tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma.

Conviene precisar que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro que es nuestra Constitución Federal; de igual modo, debe señalarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, que expulsa la norma contraria a la Constitución de dicho orden, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de interpretarla conforme a nuestra Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos se hacen prevalecer los contenidos de la Constitución Federal.

En consecuencia, tomando en consideración que tanto la declaratoria de invalidez de una norma legal, como su interpretación conforme a la Constitución, tienen como propósito salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, es que este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio de razonabilidad a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de las razones que pudieran motivar la declaración de invalidez de un dispositivo legal, por ser contrario u opuesto a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del

ejercicio de las atribuciones del Legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el Órgano reformador de nuestra Norma Suprema.

Una vez hechas las anteriores precisiones, se toma en cuenta que en el impugnado artículo 137, párrafos tercero y cuatro, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, transcrito con anterioridad, se establece que los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Federal como local, Diputados Federales o locales, Senadores, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los miembros de los Ayuntamientos, los Órganos Públicos Autónomos de Quintana Roo y de la Administración Pública Estatal, Paraestatal y Municipal, deberán abstenerse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, de difundir en los medios de comunicación social que se trasmitan en Quintana Roo, toda propaganda gubernamental, y que dichos servidores públicos, deberán abstenerse de utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada **de servidores públicos**.

A lo cual puede dársele la lectura que ya se señaló líneas arriba y que conduce a una inconstitucionalidad; sin embargo cabe una segunda lectura del precepto en la que se entiende que si bien el precepto impugnado establece que los servidores públicos a los que hace referencia deberán abstenerse de realizar las conductas que precisa; lo cierto es que, **no faculta a**

cualquier otro servidor público a utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada.

Lo anterior, debido a que dicho precepto no contiene una cláusula de exclusión, en la que se estableciera que sólo dichos funcionarios o bien que exclusivamente los servidores que mencionan, están obligados a abstenerse de dichas conductas; por tanto, de la norma impugnada, no se puede inferir que contenga una permisión a los distintos servidores públicos a los que se dirige la Norma Fundamental. Y, por el contrario, debe entenderse que la norma impugnada únicamente pretende hacer un énfasis a la prohibición que se contiene en el artículo 134 de la Constitución Federal, destacando de manera privilegiada que los servidores públicos a los que hace referencia deben abstenerse de difundir en los medios de comunicación social que se transmitan en Quintana Roo, toda propaganda gubernamental; así como de utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada; mientras que para los demás servidores públicos pertenecientes a cualquier nivel de gobierno siguen rigiendo directamente las prohibiciones que se contienen en el artículo 134 de la Constitución Federal.

De ahí que de una interpretación sistemática a la Constitución, **debe considerarse que las prohibiciones que se contienen en el precepto impugnado no se dirigen exclusivamente a los servidores públicos que menciona, sino a cualquier servidor público que preste sus servicios en cualquiera de los tres niveles de gobierno.**

Luego, si bien la redacción del precepto no es la más afortunada, tal es la óptica interpretativa, conforme a la Ley Fundamental, que debe emplearse en su intelección, a fin de no crear una inequidad en las contiendas electorales que se realicen en el Estado de Quintana Roo.

En esa virtud, lo procedente es reconocer la validez del impugnado artículo 137, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

OCTAVO. ACCESO A TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN, PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En su octavo concepto de invalidez, el promovente impugna los artículos 81, 109, fracción I, inciso b) y 144 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al considerar que son contrarios a los artículos 1, 14, 16, 41 fracción III, Apartado B, 116, fracción IV, inciso i) y 133 de la Constitución Federal; toda vez que el primero, niega el acceso a radio y televisión al partido político que tenga el 2% de la votación emitida, lo que implica un perjuicio en sus prerrogativas, entre ellas la de radio y televisión, incluso a partidos a nivel nacional.

Que el artículo 109, fracción I, inciso b), en cuanto niega el acceso a las prerrogativas al partido minoritario o partidos minoritarios que pretendan coaligarse, no de la parte igualitaria que les corresponde, sino las derivadas de su fuerza electoral a la cual tienen derecho a disponer por aspirar a coaligarse; afecta

directamente lo establecido en los artículos 116, fracción IV, y 41 fracción III de la Constitución Federal.

Que en el artículo 144 de la Ley en cita, se establece que el instituto gestionará por sí mismo tiempos de radio y televisión para debates, cuando dicha cuestión es facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral, por lo que ninguna otra institución diferente al Instituto en cita puede gestionar con autoridades la transmisión de los debates.

Señala que el legislador local pretende que el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo sea autoridad competente para decidir la publicidad o propaganda en un instrumento electrónico diferente a la Radio y Televisión en el Estado, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, ya que dicho precepto constitucional en ninguna parte se refiere a elementos e instrumentos diferentes que puedan usar los partidos políticos para realizar sus tareas electorales como lo pretende hacer el legislador del Estado, con la inclusión del internet.

Que el artículo 116 fracción IV, incisos b) e i), de la Constitución Federal, dispone que los partidos políticos estatales se sujetarán a lo dispuesto por la Carta Magna; la reforma impugnada se realiza en contra de lo estipulado y extralimitándose, dejándose de observar el régimen de competencias previsto en la Constitución Federal al pretender regular materias exclusivas del ámbito federal, invadiendo de manera particular la esfera de atribuciones del Congreso de la

Unión así como del Instituto Federal Electoral; con lo que se violenta también el artículo 133 constitucional.

Para el análisis de tales planteamientos, como cuestión preliminar, conviene tomar en cuenta que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de la Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2008, realizó la interpretación de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso i), así como de las disposiciones transitorias relativas, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, vigentes a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, lo cual fue retomado al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, en los siguientes términos:

El texto vigente de los artículos 41 y 116 se inscribe dentro de la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral.

El Constituyente Permanente, mediante la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral, estableció las bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación social en la materia que tiene como postulado central una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.¹

¹ Lo anterior de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto que reformó los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 112; adicionó el 134 y derogó un párrafo al 97 de la Constitución Federal, así como los dictámenes de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En el dictamen de la Cámara de Senadores se puede leer lo siguiente: "...es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal

El nuevo modelo tiene como ejes rectores, por un lado, el derecho constitucional de los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y, por otro, **el carácter del Instituto Federal Electoral como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.**

El artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: Los partidos políticos accedan a la radio y televisión, conforme a las normas establecidas en el apartado B de la base III del artículo 41 constitucional, que constituye una **remisión expresa** al citado artículo 41 constitucional.

Los temas regulados en el artículo 41 constitucional, base III son:

Base III. Acceso de los partidos a los medios de comunicación social.

Apartado A. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en radio y televisión, destinados a fines propios y de los partidos políticos nacionales:

que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional”.

- a) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de 48 minutos diarios de transmisión en radio y televisión desde las precampañas hasta el día de la jornada electoral;
- b) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos —en su conjunto— disfruten de 1 minuto de propaganda de precampaña por cada hora de transmisión;
- c) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos disfruten, al menos, del 85% de los 48 minutos de transmisión asignados al Instituto Federal Electoral;
- d) Horario de programación en materia electoral comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas;
- e) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales entre los partidos políticos, y el restante 70%, de acuerdo a su fuerza electoral;
- f) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales aun a los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión;
- g) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de hasta el 12% de los tiempos oficiales, fuera de los periodos de precampañas y campañas

electorales federales, a efecto de distribuir el 50% de esos tiempos entre los partidos políticos nacionales;

Prohibiciones a nivel federal, estatal y en el Distrito Federal:

- A los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
- A toda persona para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- A toda persona para la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.

Apartado B. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en las entidades federativas, destinados a fines electorales:

- a) Tiempos oficiales disponibles en los procesos electorales locales con jornadas electorales coincidentes con la federal;

- b) Tiempos oficiales disponibles para los procesos electorales locales con jornadas electorales no coincidentes con la federal;

Discrecionalidad del Instituto Federal Electoral para cubrir tiempos oficiales faltantes tanto en elecciones federales como locales.

Apartado C. Prohibición de la propaganda negativa.

- a) Abstención de expresiones denigrantes o calumniosas;
- b) Suspensión de toda propaganda gubernamental durante los procesos electorales, salvo la relacionada con salud, protección civil y la de las propias autoridades electorales.

Apartado D. Sanciones.

- A cargo del Instituto Federal Electoral;
- Impuestas mediante procedimientos expeditos;
- Podrá ordenarse la cancelación inmediata de las transmisiones.

Acorde con la mencionada remisión que el artículo 116, fracción IV, inciso i), hace al artículo 41, cobra aplicación el apartado B de la fracción III del artículo 41 constitucional, que es del tenor siguiente:

“...Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir

el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.”

Ahora bien, el artículo 81 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que se impugna en primer lugar, establece:

“Artículo 81.- Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

I. Gozar de las exenciones de impuestos y derechos que expresamente se señalen en esta Ley y en las leyes respectivas;

II. Gozar de financiamiento público y privado para el ejercicio de sus actividades ordinarias y para su participación en las campañas electorales de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos del Estado; y

(REFORMADA, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

III. Tener acceso a la radio y televisión conforme a las normas establecidas por el apartado B de la Base III del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(REFORMADO, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

Los partidos políticos que no obtengan en el proceso electoral inmediato anterior, al menos el dos por ciento de la votación válida de diputados emitida en el Estado, no gozarán de las prerrogativas que les otorga esta Ley.

De donde se advierte que contrariamente a lo que aduce el promovente el precepto impugnado no contraviene lo previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Federal, ya que por el contrario dicho precepto expresamente reconoce que los partidos políticos tendrán acceso a la radio y televisión **conforme a las normas establecidas por el apartado B, de la Base III, del artículo 41 de la Constitución Federal**; asimismo, si bien en su último párrafo señala que los partidos políticos que no obtengan en el proceso electoral inmediato anterior, al menos el dos por ciento de la votación válida de diputados emitida en el Estado, no gozarán de las prerrogativas que les otorga esta Ley, lo cierto es que dicha previsión no transgrede la norma constitucional en cita.

En principio, a manera de preámbulo es pertinente señalar que si bien, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en diversos precedentes la segunda parte de la fracción I del artículo 41 constitucional establece una disposición que confiere una facultad al legislador ordinario para que determine “las normas y los requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, sosteniendo que esta disposición constitucional establece, a través de una norma competencial, una potestad y, correlativamente, una sujeción, siendo que la materia o alcance de la potestad legislativa radica, por un lado, en determinar las normas y requisitos de los partidos políticos para su registro legal y, por otro, en determinar o establecer en la ley las “formas específicas” de la intervención de los partidos políticos tanto nacionales como estatales o locales en el proceso electoral. Lo

cierto es que, a la distribución de la prerrogativas de acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión debe dársele un enfoque sistemático y específico en el que se respete, en principio, la competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral en la asignación de la prerrogativas de radio y televisión.

Así en tratándose de las prerrogativas correspondientes a los partidos políticos tanto nacionales como locales, el artículo 41 base III, de la Constitución Federal, establece que: **“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”** y, tratándose del acceso a radio y televisión, ese derecho se rige por lo dispuesto en los Apartados A y B, ya se trate de elecciones federales o locales.

Por lo que hace a las entidades federativas, se debe estar a lo que dispone el artículo 41 base III, Apartado B, inciso c), el cual establece que: **“La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el Apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable”**; por tanto, tomando en consideración lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y haciendo una interpretación sistemática se debe considerar que los partidos políticos nacionales participan localmente en las condiciones localmente atribuidas; sin embargo, no puede el Legislador local establecer cuáles son las condiciones de distribución de los tiempos de radio y televisión, pero sí puede limitar las condiciones de participación de los propios partidos y como consecuencia de

esa condición de limitación que en principio tienen esos partidos, se desprenden también las consecuencias de uso de radio y televisión.

Precisado lo anterior, en el caso como se señaló, el hecho de que el precepto impugnado en su último párrafo señale que los partidos políticos que no obtengan en el proceso electoral inmediato anterior, al menos el dos por ciento de la votación válida de diputados emitida en el Estado, no gozarán de las prerrogativas que les otorga dicha Ley, no se traduce en que dicha previsión vulnere la norma constitucional en cita; pues, conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008; en la que consideró² que la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas y que ante el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,³ se hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana⁴.

² Ésta y gran parte de las afirmaciones que se citan en este considerando se sostuvieron en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008.

³ En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: “Eleva a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo” (énfasis añadido).

⁴ Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

Así, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

En el mismo sentido, la segunda parte de la fracción I del artículo 41 constitucional invocado⁵ establece una disposición que confiere una facultad al legislador ordinario para que determine “las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”. En cuanto a esto último se ha sostenido que esta disposición constitucional establece, a través de una norma competencial, una potestad y, correlativamente, una sujeción.

Con respecto a la potestad, se trata de una potestad legislativa, es decir, una potestad para producir normas jurídicas, cuyo ejercicio es inexcusable toda vez que la intervención del legislador ordinario está prevista expresamente en la Constitución a través de una remisión y, en esa medida postulada por ésta, si bien tiene libertad de configuración legislativa, no puede ejercerla más que dentro de los límites que la propia Constitución impone. En este sentido, los sujetos normativos de la potestad legislativa son tanto el legislador ordinario federal como el legislador ordinario estatal o local. La materia o alcance de la potestad legislativa radica, por un lado, en determinar las normas y requisitos de los partidos políticos para su registro legal y, por

⁵ “Artículo 41. (...).

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal. (...).”

otro, en determinar o establecer en la ley las “formas específicas” de la intervención de los partidos políticos tanto nacionales como estatales o locales en el proceso electoral.

Así, mediante el ejercicio de la referida potestad normativa por el legislador ordinario, los partidos políticos (tanto nacionales como locales) están sujetos a las “formas específicas” de su intervención en el proceso electoral. El ejercicio de la referida potestad legislativa entraña modificar la situación jurídica de los partidos políticos. Esa sujeción tiene efectos que se traducen en el otorgamiento de derechos y prerrogativas electorales, así como en el establecimiento de obligaciones.

En cuanto a la parte relativa al *registro legal* de los partidos políticos, ya este Pleno ha dicho que la importancia de reconocer en la Constitución dicha figura es el efecto constitutivo que se genera, ya que el legislador ordinario establece, por regla general, un procedimiento legal para que los solicitantes que pretendan constituirse como partido político para participar en las elecciones obtengan su registro ante la autoridad administrativa electoral, ya sea federal o local, según sea el caso. El referido registro tiene así efectos constitutivos, toda vez que los derechos, prerrogativas y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen del acto de autoridad consistente en otorgar el registro legal correspondiente. Así, quienes se constituyan como partidos políticos, al obtener el registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica (como personas morales de derecho público) con el carácter de entidades de interés público, que les permite gozar de los derechos, garantías, financiamiento público y

prerrogativas electorales y correlativamente estar sujetos, a la vez, a las obligaciones establecidas en la ley⁶.

Así, los partidos políticos que se constituyan y registren conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a las leyes electorales de las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, según el caso, disfrutan de una **garantía de permanencia** en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, particularmente los necesarios para obtener su registro. De ahí que, por ejemplo, se establezca en las leyes electorales que los partidos políticos están obligados a mantener en todo tiempo el mínimo de afiliados requeridos para su constitución o registro, o que deban mantener en funcionamiento a sus órganos de gobierno, de conformidad con sus estatutos y que, precisamente, una causa de la pérdida de registro es haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro. Por lo tanto, el incumplimiento de tales requisitos trae aparejada, mediante el procedimiento legal respectivo de pérdida de registro, la pérdida del mismo y, por consiguiente, la de los derechos y prerrogativas que les confiere la ley.

Por su parte, en lo concerniente a los requisitos para la creación de los partidos políticos, si bien, en principio, existe una *delegación* al legislador, esa *delegación* está sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos

⁶ Esto se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008. Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 13/2005 se afirmó que, es a partir de su registro legal que los partidos políticos adquieren su calidad de entidades de interés público y cuando pueden hacer posible las finalidades plasmadas en el artículo 41 constitucional.

políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas⁷.

Así entonces, sí corresponde al legislador ordinario, tanto federal como local, establecer las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos (que tiene que ver con su constitución, ya que, como se explicó el registro de los partidos políticos tiene un carácter constitutivo), esto es, las normas relativas a las puertas de entrada de los partidos políticos, consecuentemente se sigue, en forma natural, que también le compete regular la conservación y pérdida del registro legal (las puertas de salida), siempre que se ajuste a los parámetros constitucionales.

En este sentido, también ya en diversos precedentes⁸ se ha precisado que los partidos políticos nacionales se encuentran sometidos tanto al régimen federal como al estatal, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral respectivo, es decir, la ley federal o a la ley estatal según el tipo de proceso en el que participe.

En efecto, el propio artículo 41, fracción I de la Constitución Federal prevé que los partidos políticos nacionales podrán participar tanto en las elecciones federales como en las locales, sin embargo, en el caso de las últimas, señala expresamente el precepto constitucional que, “la ley determinará (...) las formas

⁷ Esto se sostuvo al resolverse la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 resueltas en sesión de dieciséis de marzo de dos mil cuatro.

⁸ Por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 16/2002, fallada en sesión de siete de octubre de dos mil dos; y la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, falladas en sesión de 07 de diciembre de 2006 —considerando octavo—.

específicas de su intervención en el proceso electoral”, es decir, la intervención de los institutos políticos nacionales está sujeta a las disposiciones legales que para esos procesos electorales —los locales— establezcan los legisladores locales.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal⁹ establece el imperativo para que las Constituciones y

⁹ “Artículo 116.- (...).

IV. 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 julio 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;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad 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;
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal 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 exclusivo 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;
- 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 simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;
- 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 no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de 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 instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;
- 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

Leyes de los Estados en materia electoral, garanticen esencialmente que:

a) Las elecciones de los gobernadores, los integrantes de las legislaturas y de los ayuntamientos locales, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, salvo los Estados en que no coincida en la misma fecha.

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

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

d) Las autoridades electorales administrativas puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de procesos locales.

e) Los partidos políticos se constituyan por ciudadanos y tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y
n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse”.

f) Las autoridades electorales sólo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen.

g) Los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales; así como que se establezca el procedimiento de liquidación en caso de pérdida del registro.

h) Se fijen criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a montos máximos sobre aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos y establecimiento de sanciones por el incumplimiento en su caso.

i) El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

j) Se fijen reglas para las precampañas y las campañas electorales y las sanciones para casos de incumplimiento.

k) Se instituyan bases para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de finanzas de los partidos políticos.

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales cumplan con el

principio de legalidad y se establezcan las reglas para los casos de recuentos totales o parciales de votación.

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

n) Se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

De conformidad con lo anterior y de una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV de la Constitución Federal, se advierte que los Estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales, de los partidos políticos nacionales. Es decir, los Estados tienen la libertad de establecer cuales serán las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad plena está condicionada a que se respeten los principios establecidos en la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Establecido lo anterior, es decir, que compete al legislador ordinario configurar las normas y requisitos relativos a la acreditación de los partidos políticos nacionales para que contiendan en las elecciones locales, así como la pérdida de dicha acreditación y los requisitos para que dichos partidos mantengan sus prerrogativas estatales, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de los derechos y finalidades de los partidos políticos, lo que ahora procede es analizar si la norma general impugnada, esto es, el artículo 81, último párrafo, de la Ley electoral del Estado de Quintana Roo es o no constitucional, en particular si el legislador local se ajustó a criterios de razonabilidad.

Si lo que el Órgano reformador de la Constitución Federal pretende es consolidar un sistema pluralista de partidos y unas elecciones competitivas en el marco de una democracia constitucional, entonces es preciso que los partidos políticos, como entidades de interés público, sean órganos realmente funcionales para alcanzar los fines constitucionales que tienen conferidos.

En efecto, los partidos políticos deben contar con un mínimo de representatividad que les permita ser no sólo viables sino también entidades de interés público funcionales. De lo contrario, no podrían alcanzar los fines que tienen asignados constitucionalmente, a saber: i) promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; ii) contribuir a la integración de la representación nacional y, iii) como

organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Sería indeseable para la consolidación o desarrollo de un sistema de partidos plural y competitivo que un partido político que no alcanzó un mínimo de fuerza electoral siguiera gozando de derechos, prerrogativas y de financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, así como del acceso a la radio y la televisión.

El pretender que partidos políticos con escasa representatividad o insuficiente fuerza electoral, medida con un criterio objetivo en función de los resultados obtenidos en una elección, conserven su registro legal haría disfuncional el sistema de partidos, toda vez que entrañaría mantener el registro, con las inherentes prerrogativas y derechos electorales, de una entidad que ha dejado de ser funcional para alcanzar los fines constitucionales que tiene encomendados.

En tal virtud, la norma impugnada no violenta los preceptos que se consideran infringidos, toda vez que tiende a la realización de un objetivo constitucional relevante, como lo es que los partidos políticos tanto de registro local como los nacionales con acreditación estatal sean entidades de interés público funcionales para alcanzar sus fines constitucionalmente trazados.

Así, el porcentaje del dos por ciento de la votación válida de diputados emitida en el Estado requerido, es un elemento objetivo

que el legislador local determinó como el grado mínimo de representatividad que deben tener los partidos políticos tanto locales como nacionales en el Estado para tener derecho a las prerrogativas estatales, entre las que se encuentran el derecho al financiamiento público y el acceso a los medios de radio y televisión.

Entonces, la determinación de ese porcentaje no transgrede precepto constitucional alguno, pues constituye para el legislador local el elemento indicativo de la representatividad en el Estado de los partidos políticos tanto nacionales como locales que justifica el otorgamiento de las prerrogativas locales.

En efecto, a través de estos preceptos el Constituyente local estableció las modalidades y formas en que los partidos políticos nacionales deberán participar en las elecciones locales, sin contravenir los principios rectores establecidos en la fracción IV, del artículo 116 constitucional, ni lo previsto por la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal.

En este orden de ideas, el argumento de invalidez que el partido político promovente hace valer es infundado, y por ende procede reconocer la validez del artículo 81 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Sirve de apoyo a todo lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 45/2002, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA

NORMATIVIDAD LOCAL”¹⁰ y por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 52/99, de rubro: “DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTÁ FACULTADA PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN, EN ELECCIONES LOCALES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO NACIONAL”¹¹.

¹⁰ Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, de octubre de 2002, en la página 680, y es del tenor siguiente: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL. El artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en relación con dichos entes, que “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.”; por otra parte, en términos del inciso i) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución Federal, se faculta a las Legislaturas Locales para que tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Del análisis sistemático de los citados numerales se concluye que es facultad de las Legislaturas Locales regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, por lo que a las autoridades electorales estatales les corresponde sancionar a los actores políticos que intervengan en los procesos de la entidad federativa de que se trate, entre ellos, a los partidos políticos nacionales, por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción local. Lo anterior no significa que con ese tipo de sanción se impida a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales o municipales, pues una cosa es el derecho constitucional que tienen de participar en ese tipo de procesos derivado de lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Norma Fundamental y, otra la obligación que tienen de cumplir con la normatividad que regula su intervención en los procesos locales, es decir, el derecho de participar en procesos electorales municipales y estatales deriva de su sola calidad como partidos nacionales; sin embargo, su intervención está sujeta a las disposiciones legales que rijan esos procesos electorales, entre ellas, la de cumplir con las reglas que para la participación en esos procesos el legislador local establece. Además, la facultad de las autoridades electorales estatales, tratándose de partidos políticos nacionales es la de que en su momento puedan suspender o cancelar únicamente la inscripción que le hubieran otorgado y no así su registro, por virtud de que éste es expedido por autoridad federal, y es a ésta a quien en todo caso le corresponde determinar sobre la cancelación, suspensión o permanencia del registro de los partidos nacionales”.

¹¹ Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, de agosto de 1999, en la página 562, y es del tenor siguiente: “DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTÁ FACULTADA PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN, EN ELECCIONES LOCALES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO NACIONAL. El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal establece, por un lado, que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional y, por otro, que la Asamblea Legislativa de dicha entidad está facultada para expedir las disposiciones que rijan esas elecciones. A su vez, el diverso artículo 41 de la Carta Magna dispone, en relación con esos partidos, que “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”. El análisis relacionado de los dispositivos mencionados permite concluir que la referida asamblea está facultada para regular tanto la participación de los partidos políticos con registro nacional en las elecciones locales del Distrito Federal, como aquellos aspectos vinculados con su actividad permanente que deban ser objeto de fiscalización o revisión. De ahí que si el Código Electoral del Distrito Federal regula cuestiones relativas a la concesión de ciertas prerrogativas a dichos partidos políticos, a su régimen financiero y control de los recursos que eventualmente reciban, a las atribuciones legales de las autoridades electorales para ese efecto, al establecimiento de un régimen de responsabilidades para el caso de faltas administrativas en general o en el caso de que se violenten los topes de gastos de campaña, al establecimiento de frentes como mecanismos de participación con que cuentan las asociaciones políticas en la entidad y las obligaciones a que se encuentran sujetos los órganos de los partidos políticos, no contraviene los dispositivos constitucionales mencionados, pues si bien esos aspectos denotan el carácter permanente de los partidos políticos, ello no significa que su regulación sea exclusiva de los órganos federales.”

Procede ahora realizar el análisis del artículo 109, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, para lo cual resulta necesario acudir al texto íntegro del precepto en cita, resaltando la porción normativa que se considera violatoria del orden constitucional:

“Artículo 109.- La Coalición en la que se postulen candidatos a Gobernador del Estado, Diputados o miembros de los Ayuntamientos, se sujetará a lo siguiente:

I. Disfrutará de las prerrogativas que otorga esta Ley, conforme a las siguientes reglas:

a) (DEROGADO, P.O. 3 DE OCTUBRE DE 2005)

(REFORMADO, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

b). Tendrá acceso a radio y televisión, en los términos de la presente ley, como si se tratara de un solo partido. Para tal fin tendrá derecho a los tiempos que le hubiesen correspondido al Partido Político coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección;

c) Por lo que se refiere al tope de gastos de campaña el límite se respetará como si se tratara de un solo partido político.

II. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la Coalición de la que ellos formen parte.

Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna Coalición.

Ninguna Coalición podrá postular como candidato de la Coalición, a quien ya haya sido registrado como candidato de algún partido político.”.

El numeral anterior prevé la forma y términos en que las coaliciones en el Estado de Quintana Roo, gozarán de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación, en específico, a la radio y a la televisión, previendo para tal fin que los partidos políticos coaligados gozarán de tiempo en radio y televisión como si se tratara de un solo partido y que tendrán derecho a los tiempos que le hubiesen correspondido al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección.

Ahora bien, el Partido de la Revolución Democrática aduce que el artículo 109, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional en cuanto niega el acceso a las prerrogativas al partido minoritario o partidos minoritarios que pretendan coaligarse, no de la parte igualitaria que les corresponde, sino las derivadas de su fuerza electoral a la cual tienen derecho a disponer por aspirar a coaligarse; afectando directamente lo establecido en el artículo 116, fracción IV, y 41 fracción III de la Constitución Federal.

En principio, por lo que hace a la previsión relativa a que los partidos políticos coaligados gozarán de tiempo en radio y

televisión como si se tratara de un solo partido, no asiste razón al partido político accionante, en virtud de que el artículo 109, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, no está regulando en sí mismo la prerrogativa de acceso a radio y televisión, sino que simplemente dispone cuál es la forma en que se unifican los partidos políticos y el trato que debe dárseles para el disfrute de la citada prerrogativa.

Bajo esta óptica, es dable concluir que la circunstancia de que el numeral 109, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, prevea que en el acceso a los tiempos de los medios de comunicación, la coalición disfrutará de las prerrogativas como si se tratara de un solo partido político, no conduce a concluir que tal previsión niegue en su totalidad a los partidos políticos minoritarios que pretendan coaligarse, el uso de sus prerrogativas en materia de radio y televisión.

En realidad, a juicio de este Tribunal Constitucional, la disposición controvertida tiene la finalidad de establecer la forma de unificación de la coalición para efectos de acceso a los tiempos de radio y televisión, mas no la asignación directa de dicha prerrogativa, por lo que es evidente que no se actualiza la violación que aduce el Partido de la Revolución Democrática.

Aunado a lo anterior, conviene destacar que las coaliciones son de carácter temporal, ya que su conformación se realiza únicamente para efecto de una determinada elección, lo que pone de manifiesto que fuera de ese período comicial los partidos políticos continúan teniendo vida propia y, por tanto, siguen

siendo titulares de la totalidad de prerrogativas que están reconocidas en el texto supremo y en el resto del ordenamiento jurídico.

Así es, este Tribunal Pleno encuentra que el supuesto normativo que establece que las coaliciones de partidos políticos que tendrán derecho a los tiempos que le hubiesen correspondido al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección, constituye una medida legislativa válida dentro del Estado constitucional.

Dicha medida legislativa se encuentra justificada constitucionalmente, toda vez que, en primer término, tiene como **finalidad legítima** la salvaguarda del principio constitucional de **equidad que debe regir en materia electoral**; en segundo término, **tiende a fomentar que la coalición que participa como unidad dentro del proceso electoral no se encuentre en una posición de ventaja publicitaria** sobre los demás partidos contendientes que han decidido abstenerse de conformar coaliciones (**adecuación de la medida legislativa**); y, en tercer término, sólo supone una restricción razonablemente delimitada del tiempo en radio y televisión de los partidos políticos coaligados durante la precampaña, campaña y jornada electoral, sin tener el alcance de sustraer en su perjuicio el tiempo que les corresponde en los medios de comunicación social fuera de la etapa propiamente electoral para la que, en estricto sentido, fue conformada la coalición (**proporcionalidad de la medida legislativa**), cuya finalidad es constitucionalmente válida que se centra en la salvaguarda de la equidad en el proceso electoral y

que cumple con los estándares de razonabilidad y proporcionalidad jurídica en los términos antes expuestos.

Lo anterior, es acorde con el criterio sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2009.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la validez del artículo 109, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

En relación con la inconstitucionalidad del artículo 144 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, este Tribunal Constitucional estima que es infundado el planteamiento del Partido de la Revolución Democrática.

A efecto de elucidar lo anterior, se hace pertinente, reproducir el texto íntegro del precepto cuya invalidez se pretende, resaltando la porción normativa que en específico se combate:

“Artículo 144.- La Dirección de Partidos Políticos organizará debates públicos entre candidatos, siempre y cuando existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos a un mismo cargo de elección popular.

(REFORMADO, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

La fecha límite para la recepción de dichas solicitudes será el día seis de junio del año de la elección, 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, a más tardar el día diez de junio del año de la elección.

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 efectuarán únicamente con los candidatos a Presidentes Municipales propietarios de las planillas de los miembros de los Ayuntamientos de la Entidad.

(REFORMADO, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

El Instituto gestionará ante las autoridades competentes la trasmisión de los debates en radio y televisión”.

El artículo impugnado sustenta la facultad del Instituto Electoral local de organizar o gestionar debates públicos y de proveer lo necesario para su difusión.

En lo que toca al último párrafo del precepto que nos ocupa, en cuanto faculta al Instituto Electoral de la entidad a gestionar ante las autoridades competentes la transmisión de los debates

en los medios de comunicación social que menciona, es de señalarse que no contraviene la facultad de administración conferida constitucionalmente al Instituto Federal Electoral, como único administrador del tiempo correspondiente al Estado en materia de radio y televisión; en principio porque no menciona que la gestión la realice el propio Instituto ante los medios, lo cual de cualquier manera sería válido como lo ha sostenido ya este Tribunal Pleno, pues esta facultad del Instituto Electoral local en ningún momento está referida a los tiempos oficiales, sino que únicamente implica la posibilidad de que, fuera de los tiempos oficiales, se transmitan los debates políticos, por lo que su contenido no interfiere en modo alguno con la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral como administrador único de dichos tiempos oficiales.

Más aún que dicho precepto señala que la gestión se realizará ante las autoridades competentes, con lo que no queda duda de que si se pudiera tratar de algún debate que se pretendiera transmitir en tiempos oficiales, tendría que gestionarse ante el Instituto Federal Electoral, lo que respeta la competencia exclusiva de éste último; y, por lo que, el hecho de que el Instituto gestione ante las autoridades competentes la trasmisión de los debates en radio y televisión, no contraviene los artículos 41, fracción III; 116, fracción IV, incisos b) e i); y, el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, resulta infundado el planteamiento del partido accionante en el que señala que el legislador local pretende que el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, sea autoridad

competente para decidir la publicidad o propaganda **en un instrumento electrónico diferente a la Radio y Televisión en el Estado**, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, ya que dicho precepto constitucional en ninguna parte se refiere a elementos e instrumentos diferentes que puedan usar los partidos políticos para realizar sus tareas electorales como lo pretende hacer el legislador del Estado, con la inclusión del internet; lo anterior, debido a que, el promovente parte de una premisa inexacta, pues el precepto impugnado en ningún momento hace alusión a que el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo sea autoridad competente para decidir la publicidad o propaganda en un instrumento electrónico diferente a la Radio y Televisión en el Estado, sino que únicamente se refiere a la gestión ante las autoridades competentes de la transmisión de los debates en radio y televisión.

Al resultar infundados los planteamientos relativos a que las normas impugnadas en este apartado, contravienen lo dispuesto por los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, devienen también infundado el relativo a la violación a los artículos 1, 14, 16 y 133 de la propia norma fundamental, que el accionante señala sin esgrimir argumento alguno para evidenciar su trasgresión.

Por lo antes expuesto, procede reconocer la validez del último párrafo del artículo 144 del Código Electoral del Estado de Quintana Roo.

NOVENO.- LÍMITE A LAS APORTACIONES DE LOS SIMPATIZANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En su noveno concepto de invalidez el promovente aduce que los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, son violatorios de los artículos 1, 14, 16, 41, 116 fracción IV, incisos b) y h) y 133 de la Constitución Federal; debido a que, si bien se establece un límite de aportaciones del diez por ciento, éste no es aplicable a todo el financiamiento que se recibe sino sólo al de campaña y precampaña, cuando en realidad lo que el artículo 116, fracción IV, inciso h), establece, es que todo financiamiento que no sea público no podrá exceder del diez por ciento del tope de la elección de gobernador inmediato anterior, lo que el artículo impugnado plantea evadir, y circunscribir a campaña y precampaña, cuando, lo que se establece es un límite total a cualquier aportación, incluidas las ordinarias y extraordinarias.

Que, por otra parte, el artículo 271 impugnado, señala que las aportaciones que reciban los precandidatos para las precampañas será el equivalente al veinte por ciento de lo establecido para las campañas inmediatas anteriores, situación que considera es violatoria a lo dispuesto por la Constitución Federal, dado que establece exclusivamente el tope del diez por ciento y no como lo desea plantear el Congreso del Estado en la reforma al artículo de referencia, que propone que el tope para precampañas sea del veinte por ciento basadas en el resultado de las campañas anteriores. Aunado a que existe, una contradicción entre lo dispuesto por el primero y segundo párrafos y la última

parte de dicho artículo, al referirse a los topes que deben existir en las aportaciones o donativos que deben recibir los precandidatos en el tiempo de precampañas, lo que es contrario a lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV incisos b) y h), de la Constitución Federal.

A efecto de analizar los anteriores planteamientos conviene, precisar lo que establece el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su parte conducente indica:

"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.

"(...)

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

"(...)

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

"(...)

"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 simpatizantes, cuya suma total no

"excederá el diez por ciento del tope de gastos de
"campana que se determine para la elección de
"gobernador; los procedimientos para el control y
"vigilancia del origen y uso de todos los recursos
"con que cuenten los partidos políticos; y
"establezcan las sanciones por el incumplimiento a
"las disposiciones que se expidan en estas
"materias;
"(...)"

Del precepto transcrito, en principio, se advierte que el inciso b) establece el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral garanticen que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Así, las Constituciones y Leyes de los Estados deben garantizar entre otros, el principio de certeza en el desempeño de la función electoral a cargo de las autoridades electorales.

Este principio de certeza, ha precisado este Tribunal Pleno, exige que al comenzar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, así como dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las

autoridades electorales, como se desprende de la tesis de jurisprudencia P./J. 60/2001, visible en la página setecientos cincuenta y dos, Tomo XIII, abril de dos mil uno, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra indica:

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

Por otra parte, éste Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2009, precisó que, en la hipótesis normativa prevista en el inciso h) transcrito se establecen las bases para fijar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas y precampañas; así como los límites **para el financiamiento privado, que no podrá exceder en forma anual y para cada partido político, al equivalente del diez por ciento del tope fijado para la campaña del gobernador.**

Destacando que, el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy claro y no da lugar a dudas en cuanto a que es obligación de las legislaturas estatales fijar **el tope o límite máximo e infranqueable** que, como financiamiento privado es susceptible de ser recibido por los partidos políticos en el marco de su legislación local, el cual de acuerdo con la norma constitucional no excederá del **diez por ciento del tope de los gastos de campaña** que se determine para la elección del gobernador.

Ahora, conviene transcribir las normas impugnadas, esto es, los artículos 87 y 271 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que establecen:

“Artículo 87.- El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos

aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político, deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, del cual deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

(REFORMADA, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y simpatizantes, así como las aportaciones de sus organizaciones de conformidad con lo que dispongan sus estatutos y la Ley. Las aportaciones para precampañas y campañas no podrán exceder, en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador; y

(REFORMADA, P.O. 3 DE MARZO DE 2009)

III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, estarán incluidas dentro del tope señalado en la fracción que antecede”.

“Artículo 271.- En ningún caso la duración de las precampañas excederá de las dos terceras partes de la campaña electoral para el cargo respectivo.

Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos, simpatizantes y militantes, en su conjunto, aporten exclusivamente para sus precampañas, tendrán como límite el diez por ciento respecto del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate. En ningún caso será mayor del diez por ciento del último tope de gasto para la elección de Gobernador que se haya fijado.

A más tardar en el mes de enero del año de la elección, el Consejo General del Instituto determinará los topes de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será el equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.”.

El primero de los preceptos impugnados, en lo que interesa, establece que cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus **afiliados y simpatizantes, así como las aportaciones de sus organizaciones**, precisando que las aportaciones para precampañas y campañas no podrán

exceder, en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador.

Asimismo, en el segundo párrafo del artículo 271 transcrito, el legislador local previó que, las cuotas voluntarias y personales que los simpatizantes y militantes, en su conjunto, **aporten exclusivamente para sus precampañas, tendrán como límite el diez por ciento respecto del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate** y que, en ningún caso será mayor del diez por ciento del último tope de gasto para la elección de Gobernador que se haya fijado.

En esa tesitura, para este Tribunal Constitucional resulta evidente que la última parte de la fracción II del artículo 87 y **el párrafo segundo** del artículo 271, transcritos, se exceden respecto de los límites impuestos por el inciso h) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, por lo menos en dos aspectos:

En primer lugar, el límite de las aportaciones de los simpatizantes del diez por ciento respecto del tope de gastos de campaña para la elección de gobernador se encuentra regulado por la ley estatal para tener como referente los gastos de precampaña y de campaña, lo que podría dar lugar a que se interprete que se pueden recibir montos mayores que no se apliquen a las precampañas y campañas, cuando constitucionalmente es un límite absoluto anual, al financiamiento proveniente de los simpatizantes, que no se puede rebasar en caso alguno.

En segundo lugar, la legislación estatal bajo escrutinio señala que el tope al financiamiento privado de los militantes y simpatizantes, se aplicará considerando separadamente las precampañas y los topes de gastos de campaña de la elección de que se trate, lo que al igual que en el caso anterior viola el multicitado inciso h), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto éste establece un límite total anual de gastos, independientemente si éstos son destinados a las precampañas que se lleven a cabo o a cualquier otro gasto; por ende, al establecer una limitación respecto del destino de dichas aportaciones, sin que ello esté permitido por la Constitución Federal, resulta evidente que el precepto en consulta es inconstitucional.

Asimismo, este Tribunal Pleno advierte que los preceptos señalados violan lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, en cuanto establece que las leyes de los Estados deben garantizar entre otros, el principio de certeza en el desempeño de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, el cual exige que al comenzar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, así como en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente **con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales.**

En efecto, de la lectura de dichos preceptos se advierte que, por un lado se mezclan los conceptos de cuotas voluntarias y personales, de candidatos, de simpatizantes y de militantes, y por otro lado, se confunde entre el tope de gastos de campaña de la elección de que se trate y el diez por ciento del último tope de gasto para la elección de Gobernador que se haya fijado; lo que provoca que las normas en comento sean de difícil comprensión y que por tanto no exista certeza respecto de lo que establecen y si acatan lo establecido en la Constitución Federal, la cual es muy clara en establecer que las constituciones y leyes locales deben establecer los límites a las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos y que la suma total de éstas **"no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador"**.

Lo que, pone de manifiesto que la norma impugnada no permite que los participantes en el proceso electoral conozcan al comenzar el proceso electoral con claridad y seguridad la regla que se establece en el artículo en comento.

Por lo que, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción II, del artículo 87, en la porción normativa que señala: ***"para precampañas y campañas"*** y el párrafo segundo del artículo 271 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Por otra parte, en relación con el argumento relativo al tercer párrafo del artículo 271 impugnado, se arriba a la conclusión de que **no contraviene lo establecido en el artículo 116, fracción**

IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que dicha fracción se refiere a los topes de los gastos de precampaña y no así, como lo sostiene el promovente, al tope o límite máximo de las aportaciones de los simpatizantes de los partidos; por lo que, cuando el precepto señala que el tope de precampaña será el equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate, no contraviene el precepto constitucional en comento, sino que por el contrario resulta acorde a ella en cuanto fija los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas electorales.

Por tanto, procede reconocer la validez del párrafo tercero del artículo 271 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

DÉCIMO. OMISIÓN DE ESTABLECER: LAS REGLAS PARA LLEVAR A CABO EL RECUENTO DE VOTOS EN LOS ÁMBITOS ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL Y, LA OBLIGACIÓN DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL PARA CELEBRAR CONVENIOS CON EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

En el décimo y onceavo concepto de invalidez se señala que la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es inconstitucional porque debido a que se incumple con lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso l) de la Constitución Federal, y en el artículo sexto transitorio de la citada Norma, dejando incompleta

la reforma de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral en Quintana Roo; en principio, porque no incluyó, las reglas para llevar a cabo recuento de votos en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

Asimismo, afirma, se desatendió dicho mandato, porque no incluyó la obligación por parte del instituto, para que sí así lo determina el máximo órgano de dirección del Instituto Electoral de Quintana Roo, el Instituto Federal Electoral organice la elección.

Por lo que hace al primer planteamiento relativo a la omisión de establecer en la Ley Electoral o en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo, la reglas de recuento de votos conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución, es fundado por las siguientes razones:

El precepto constitucional referido dispone:

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

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

...

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

...

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;

...”

Como se advierte, por imperativo constitucional derivado de la reforma federal en materia electoral, las Constituciones y leyes de los Estados en esta materia deben garantizar que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

En principio, es pertinente señalar que por recuentos de votación debe entenderse que se refiere al procedimiento por medio del cual se vuelve a realizar el cómputo o conteo de los sufragios ante ciertas irregularidades en el escrutinio y cómputo inicial que la ley señale como supuestos para su procedencia, a efecto de llevar a cabo la comprobación de tales procedimientos. Lo anterior, debe entenderse así debido a que el término recuento según el Diccionario de la Real Academia Española se refiere a la acción y efecto de volver a contar algo y a la comprobación del

número de personas, cosas, etc., que forman un conjunto; asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que “recuento” deriva del verbo recontar y posee dos acepciones; en la primera, significa “cuenta o segunda cuenta o enumeración que se hace de una cosa”, y en la segunda, expresa en algunas partes, asiento de las cosas que pertenecen a uno, inventario”. A su vez, el vocablo “recontar” – compuesto del prefijo “re” y de la palabra “contar”- quiere decir “contar o volver a contar el número de cosas”, en su primer sentido, y “dar a conocer o referir un hecho”. Conforme a su etimología, es una palabra compuesta que procede del latín, integrada por el prefijo *re* y la raíz *computare*; el morfema denota reintegración, repetición o aumento, y el verbo tiene como significado “numerar o computar las cosas considerándolas como unidades homogéneas”.¹²

Igualmente, debe interpretarse dicha porción normativa conforme a lo que se establece en el propio inciso del que forma parte, es decir el inciso I) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, el cual en su primera parte señala que el legislador local debe establecer “*un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.*” e 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*”, de lo cual se advierte que, como se dijo, la nueva realización de cómputo debe llevarse

¹² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 3201.

a cabo ante la denuncia de lo que se considere como irregularidades y por las cuales proceda tanto el medio de impugnación como, en su caso, un nuevo cómputo.

Lo anterior, es acorde con el trabajo legislativo que se llevo a cabo a efecto de aprobar la reforma Constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, del cual destaca la Discusión de la Cámara Revisora llevada a cabo el catorce de septiembre del año en cita, la cual en su parte conducente dice:

“...La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Se desecha la propuesta y se reserva para su votación al final. Tiene el uso de la palabra, el diputado Elías Cárdenas Márquez, del Grupo Parlamentario de Convergencia, para fundamentar el artículo 99, fracción II, para incorporar la facultad del tribunal electoral, para ordenar la realización de recuentos totales o parciales de votación.--- El diputado Elías Cárdenas Márquez: Con su permiso, señora Presidenta.--- La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Adelante, diputado.--- El diputado Elías Cárdenas Márquez: Compañeras legisladoras y compañeros legisladores, el 2 de julio de 2006 se cometió una enorme maquinación electoral que arrebató al candidato de la izquierda la presidencia de la república. Este proceso abrió una herida en el pueblo de México que no ha cerrado; para amplios sectores de la sociedad quedó la duda sobre el resultado electoral, tal como

lo demuestran numerosas encuestas que sobre el hecho se han realizado.--- Aun con toda suerte de trampas, como las que se hicieron para que ganase el candidato de la derecha, hubo la oportunidad de un último recurso que permitiera dar algún rasgo de legitimidad a la presidencia anormal, que hoy habita en Los Pinos.--- Cumplir con una demanda generalizada para realizar un conteo total de votos emitidos, que se convirtió en un constante grito en las calles: voto por voto, casilla por casilla. Tal recurso hubiera allanado el camino a la aceptación del resultado adverso, pero más probablemente hubiera demostrado la victoria de Andrés Manuel López Obrador.--- Por supuesto que no existía, como sí lo hay en varios países democráticos, el fundamento legal para realizar el conteo que un enorme sector de la sociedad demandaba. Si queremos que esta reforma electoral sea realmente de avanzada debemos, además de las muchas cosas que ya hoy se han señalado, introducir esta facultad para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.--- Es una omisión injustificable, sobre todo si atendemos al artículo 116, fracción IV, inciso I), que obliga a las constituciones locales a que "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. Tal recomendación se omite de manera inexplicable en la propuesta de reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, y a fin de corregir tal omisión, someto a esta soberanía la adición a la fracción II para incluir un cuarto párrafo que faculte a la Sala Superior del Tribunal para realizar recuentos parciales o totales de la votación, como sigue.---...”

Asimismo, este Tribunal Pleno estima pertinente señalar que como requisitos mínimos para cumplir con el imperativo constitucional de establecer los supuestos y las reglas para la realización de recuentos totales o parciales de votación, en sede administrativa y jurisdiccional, en las constitucionales y leyes locales, el legislador local debe precisar con claridad en qué casos procede el recuento parcial y el recuento total de votos, quiénes se encuentran legitimados para solicitar tales recuentos, qué requisitos se deben seguir para llevarlos a cabo, cómo se desahogarán y que efectos tendrán, con lo cual se cumple además con la libertad de configuración normativa del legislador local que la Constitución Federal reconoce.

Por otra parte, el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional federal en materia electoral de trece de noviembre de dos mil siete, es del siguiente tenor:

“Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Del que se observa que, las legislaturas de las entidades federativas tuvieron un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia electoral para adecuar la legislación correspondiente. De esta manera, si la reforma constitucional de mérito se publicó en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, entró en vigor al día siguiente, por tanto, es evidente que el plazo otorgado a los Estados para adecuar su legislación electoral concluyó el catorce de noviembre de este año de dos mil ocho.

Ahora bien, esta adecuación no se verificó en la Ley Electoral o en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambos del Estado de Quintana Roo, como lo sostiene el partido promovente, toda vez que, del análisis de dichas leyes se advierte que las únicas disposiciones legales que aparentemente se refieren al recuento de votos se contienen en los artículos 226, fracción II y 232, fracción II, de la Ley Electoral en cita, así como en los artículos 38bis y 50, fracción IV, de la aludida Ley Estatal de Medios de Impugnación –éstos últimos preceptos adicionados y reformados mediante Decreto 165

publicado el dieciocho de septiembre de dos mil nueve-, los cuales señalan:

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

“Artículo 226.- Iniciada la sesión, el Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:

I. Examinará los paquetes electorales, separando los que tengan muestras de alteración;

II. Abrirá los paquetes que aparezcan sin alteración, siguiendo el orden numérico de las casillas y tomará nota de los resultados que consten en el apartado de escrutinio y cómputo del acta de la jornada electoral, contenida en el expediente. Si hubiere objeción fundada contra las constancias de esa acta, se repetirá el escrutinio y cómputo de la elección de la casilla correspondiente;

III. Anotará, respecto de cada casilla, las objeciones relativas a votos computados o a votos no computados en el escrutinio, así como aquéllas que se refieran a irregularidades e incidentes en el funcionamiento de la casilla. Lo anterior se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital;

IV. Abrirá los paquetes electorales que tengan muestras de alteración. Si el acta original contenida en el expediente de casilla, coincide con la que

obre en poder del Consejo, procederá a realizar el cómputo de los resultados, sumándolos a los demás. Si no coinciden, procederá a realizar el escrutinio y cómputo y su resultado se sumará a los demás;

V. Abrirá los paquetes electorales en que se contengan los expedientes de las casillas especiales, para extraer el de la elección de diputados y se procederá en los términos de las fracciones anteriores;

VI. El cómputo distrital de la elección para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras del cómputo de la elección de diputados, tanto de las casillas ordinarias como de las casillas especiales, conforme al procedimiento establecido en las fracciones anteriores y se asentará en el acta correspondiente a la elección para la asignación de representación proporcional;

VII. Levantará el acta de cómputo distrital haciendo constar en ella las operaciones realizadas, los resultados del cómputo y las objeciones o protestas que se hayan presentado y el resultado de la elección. Se entregará a cada uno de los integrantes del Consejo copia del acta circunstanciada;

VIII. Realizará la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos a diputados que hayan obtenido la

mayoría de votos en la elección, verificando en cada caso que cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Particular y en esta Ley; y

IX. Fijará en el exterior de su local, al término de la sesión, los resultados de la elección de que se trate, con lo cual se dará por concluida la sesión”.

“Artículo 232.- Iniciada la sesión, el Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:

I. Examinará los paquetes electorales, separando aquellos que tengan muestras de alteración;

II. Abrirá los paquetes que aparezcan sin alteración siguiendo el orden numérico de las casillas y tomará nota de los resultados que consten en el apartado de escrutinio y cómputo del acta de la jornada electoral, contenida en el expediente. Si hubiera objeción fundada contra las constancias de esa acta, se repetirá el escrutinio y cómputo de la elección de la casilla correspondiente;

III. Anotará, respecto de cada casilla, las objeciones relativas a votos computados o a votos no computados en el escrutinio, así como aquéllas que se refieran a irregularidades e incidentes en el funcionamiento de la casilla. Lo anterior se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión del cómputo municipal;

IV. Abrirá los paquetes electorales que tengan muestras de alteración. Si el acta original coincide con la que obra en poder del Consejo, procederá a computar sus resultados, sumándolos a los demás. Si no coinciden, procederá a realizar el escrutinio y su resultado se sumará a los demás;

V. Formulará el acta de cómputo municipal, haciendo constar en ellas las operaciones practicadas, las objeciones o protestas que se hayan presentado y el resultado de la elección. Se entregará a cada uno de los integrantes del Consejo una copia del acta;

VI. Realizará la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría a la planilla de candidatos a miembros del ayuntamiento que haya obtenido la mayoría de votos en la elección, verificando en cada caso que los candidatos cumplen con los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Particular y en esta Ley; y

VII. Fijará en el exterior de su local los resultados de la elección, con lo cual se dará por concluida la sesión”.

Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo.

“Artículo 38-Bis.- En la vía incidental se atenderá la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo de las

elecciones de que conozca el Tribunal, y solamente procederá cuando el nuevo escrutinio y cómputo no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente en los términos de lo dispuesto en la Ley Electoral.

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

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

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

“Artículo 50.-

... I.- a la III.- ...;

IV.- Modificar los cómputos estatal y distrital de la elección de Gobernador, los distritales de la elección de Diputados de mayoría relativa y los municipales para la elección de miembros de los Ayuntamientos, cuando sean impugnados por error aritmético o bien por el recuento de sufragios que se hubiese efectuado;

V.- a la VIII.- ...”.

Como se observa de los dispositivos legales transcritos; en los dos primeros, solamente se prevé que si hubiere objeción fundada contra las constancias de esa acta, se repetirá el escrutinio y cómputo de la elección de la casilla correspondiente, pero esto al llevar a cabo el cómputo primigenio de votos, lo cual produce una falta de certeza respecto de si tal repetición de cómputo puede considerarse realmente como un recuento al que se refiere el inciso I) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, haciendo evidente que no existen, como tal, supuestos y reglas para los recuentos **totales y parciales** de votos. Por lo que, se considera que además se violenta uno de los principios rectores de la materia electoral consagrado en el inciso b) de la mencionada fracción IV, como lo es el de certeza.

Este principio de certeza, como se ha señalado en esta resolución, exige que al comenzar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, así como dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales

Por otra parte, el adicionado artículo 38 Bis únicamente señala la vía en la que se atenderá la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo de las elecciones (que será la vía incidental),

y los casos de procedencia e improcedencia de dicha vía, lo que deberá establecer el Tribunal Electoral al resolver, así como las previsiones en el caso de que el resultado del nuevo escrutinio y cómputo modifique los resultados; y, por otra parte el artículo 50, fracción IV, señala que las sentencias de fondo que recaigan a los juicios de nulidad podrán tener como efecto, entre otros, modificar los cómputos estatal y distrital de la elección de Gobernador, los distritales de la elección de Diputados de mayoría relativa y los municipales para la elección de miembros de los Ayuntamientos, cuando sean impugnados por error aritmético o bien por el recuento de sufragios que se hubiese efectuado.

Dichas previsiones legales no colman la exigencia constitucional derivada de la reforma constitucional en materia electoral de trece de noviembre de dos mil siete, contenida en el artículo 116 fracción IV inciso I) de la Constitución porque claramente se ordena que las leyes electorales de los Estados *“deben garantizar que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación”*.

En la especie, como ya se estudió, solamente se establecen algunos supuestos, faltando el establecimiento claro de los supuestos y reglas de recuentos parciales y totales en sede administrativa y los consiguientes supuestos y reglas de recuentos parciales o totales en sede jurisdiccional; pues como se señaló, el legislador local debe precisar con claridad en qué casos procede el recuento parcial y el recuento total de votos, quiénes se encuentran legitimados para solicitar tales recuentos, qué

requisitos se deben seguir para llevarlos a cabo, cómo se desahogarán y que efectos tendrán.

Cabe precisar que, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 118/2008, ante una situación similar preciso que; no es óbice a la inconstitucionalidad señalada, que la violación constitucional consista en una omisión legislativa y que este Alto Tribunal haya anteriormente sostenido el criterio de que la acción de inconstitucionalidad resultaba improcedente en estos casos, porque derivado de una nueva reflexión debe precisarse que los órganos legislativos cuentan con facultades de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano

legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente. Así lo establece la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio

obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

(No. Registro: 175,872. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, Febrero de 2006. Tesis: P./J. 11/2006. Página: 1527)

En la especie, la omisión legislativa que se combate es clasificable como “relativa en competencia de ejercicio obligatorio” porque el Congreso del Estado de Quintana Roo emitió las reformas en materia electoral que se combaten, teniendo el mandato constitucional para hacerlo derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete. Esta obligación de adecuar la Constitución y las leyes electorales de esa entidad federativa, la cumple de manera general, pero como se advierte del concepto de invalidez analizado, ese cumplimiento resulta deficiente en lo relativo a los supuestos y reglas de recuentos parciales o totales en sede jurisdiccional.

Por tales razones, si bien en principio este Alto Tribunal ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los estados de expedir una ley, sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, como en el caso acontece. En este sentido, resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.”

(No. Registro: 170,413. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVII, Febrero de 2008. Tesis: P./J. 5/2008. Página: 1336)

Así como, la siguiente tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno:

No. Registro: 166,839

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Julio de 2009

Tesis: P./J. 68/2009

Página: 1455

“RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL. Del precepto constitucional referido deriva que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que en materia electoral se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. Ahora bien, cuando esta adecuación no se verifica en un Código Electoral por referirse la disposición legal relativa al recuento de votos, circunscribiendo las reglas sólo a unos recuentos y

no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, y en cuanto a las diferentes elecciones que se practican, debe considerarse que se incurre en una omisión legislativa acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", debiendo clasificarse como relativa en competencia de ejercicio obligatorio. En este tenor, y conforme a la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.", se concluye que aceptándose el principio general de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio resulta inaplicable cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, y en consecuencia deberá legislarse a la brevedad, antes de la celebración de la siguiente jornada electoral, para ajustarse al mandato constitucional."

En este orden de ideas, resulta procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido

promoviente consistente en regular de manera deficiente en esa entidad, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso l) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República.

Por último, por lo que hace a la segunda de las omisiones que se señalan por el partido promoviente; este Tribunal Pleno estima que dicho planteamiento es infundado debido a que si bien, como se destacó en el considerando quinto, conforme a los artículos 41, base V y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, los Estados están obligados a garantizar que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral, que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales; lo cual debe realizar conforme a lo establecido en el artículo sexto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete que contiene las reformas constitucionales en materia electoral, transcrito con anterioridad.

Lo cierto es que, el legislador local sí atendió a dicho imperativo pues tal y como quedó precisado en el considerado citado, en el artículo 49, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, el constituyente permanente local, estableció que el Instituto Electoral de Quintana Roo, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de su Consejo

General, podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de las elecciones locales.

En efecto, conviene volver a transcribir dicho precepto para dar claridad a este punto:

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

(...)

II.- (...)

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

terceras partes de los integrantes de su Consejo General, podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de las elecciones locales. Asimismo, el Instituto Electoral de Quintana Roo, deberá coordinarse con la autoridad administrativa electoral federal para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en términos del penúltimo párrafo de la Base V del Artículo 41 de la Constitución Federal, y de conformidad a las bases obligatorias que se prevengan en la Ley. De igual forma, el Instituto Electoral de Quintana Roo podrá suscribir convenios con autoridades municipales, estatales y federales, que tengan el propósito de coadyuvar con éste en la función estatal encomendada.

(...)”.

Por lo que, resulta infundado el último concepto de invalidez, planteado por el Partido promovente.

DÉCIMO PRIMERO.- EFECTOS DE LA SENTENCIA. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y

todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.¹³

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la fracción II, del artículo 87, en la porción normativa que señala: “**para precampañas y campañas**” y el párrafo segundo del artículo 271, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. Por lo tanto, el Congreso del Estado de Quintana Roo, conforme a sus atribuciones, estará en libertad de legislar en los aspectos relativos a las normas generales que se han declarado inválidas.

Por otra parte, como consecuencia de lo determinado en el considerando que antecede, este Tribunal Pleno considera que es responsabilidad del órgano legislativo de esa entidad federativa legislar a la brevedad posible, para corregir la deficiencia legal apuntada, porque como quedó precisado en esta resolución, es existente la omisión relativa señalada por el Partido promovente, consistente en regular de manera deficiente en esa entidad, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República; por tanto, el legislador local debe precisar con claridad, como mínimo, en qué casos procede el recuento parcial y el

¹³ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;” “Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

recuento total de votos, quiénes se encuentran legitimados para solicitar tales recuentos, qué requisitos se deben seguir para llevarlos a cabo, cómo se desahogarán y que efectos tendrán.

Finalmente, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifique la presente sentencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 39/2009 a que esta resolución se refiere.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción respecto de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral. Y en cuanto a los artículos Segundo y Noveno Transitorios del Decreto número 100, por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 49, fracciones II, última parte y II, numeral 6, última parte, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, 74, 81, 109, fracción I, inciso b), 144, párrafo cuarto, y 137, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

CUARTO. Se declara la invalidez de la fracción II, del artículo 87, en la porción normativa que señala: **“para**

precampañas y campañas” y el párrafo segundo del artículo 271, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

QUINTO. Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Quintana Roo consistente en regular de manera deficiente, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional previstos en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República. En consecuencia, es responsabilidad de ese órgano legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada, en los términos indicados en el último considerando de esta resolución.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las actas anexas obrantes en este expediente y los votos emitidos por los señores Ministros en las sesiones de catorce, dieciocho y diecinueve de enero de dos mil diez, ratificados por unanimidad de once votos en los siguientes términos:

El punto resolutivo Primero se aprobó por unanimidad de once votos.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, porque éstos no son de naturaleza electoral; el señor Ministro Franco González Salas votó en contra y porque dichos artículos son de naturaleza electoral.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, porque dichos artículos no son de naturaleza electoral; los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra y porque dichos artículos son de naturaleza electoral.

Por unanimidad de once votos en cuanto a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos Segundo y Noveno Transitorios del “Decreto número 100” por el que se

reformaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por unanimidad de once votos en cuanto a reconocer la validez del artículo 49, fracciones II, parte última y III, numeral 6, parte última, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; 74, 81 y 144, párrafo cuarto y 271, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. En la inteligencia de que cinco de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas se manifestaron porque se agregue la interpretación sistémica del artículo 81 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en tanto que los otros cinco, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se manifestaron porque se conserve el proyecto en sus términos. El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que dado el resultado de la votación prevalecería el proyecto en sus términos; posteriormente, a propuesta del señor Ministro Gudiño Pelayo se determinó que en el engrose antes de abordar el estudio de validez del impugnado artículo 81, se agregará un preámbulo en el que se interpreten las normas respectivas para precisar lo que es de la competencia federal exclusiva.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández,

Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en cuanto a reconocer la validez del artículo 137, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; la señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a reconocer la validez de los artículos 109, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

El punto resolutivo Cuarto se aprobó por unanimidad de once votos.

En relación con el punto resolutivo Quinto:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que es fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Quintana Roo consistente en regular de manera deficiente los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso I) de la fracción IV numeral 116 de la Constitución General de la República. En

consecuencia es responsabilidad de ese órgano legislar a la brevedad posible, para corregir la deficiencia apuntada, con la consideración de que la Legislatura del Estado de Quintana Roo puede válidamente modificar lo previsto en la legislación electoral en cuanto a los recuentos totales o parciales aun sin la anticipación de noventa días al inicio del proceso electoral, a que se refiere la fracción II del artículo 105 constitucional y que en el engrose se desarrollen las consideraciones relativas a los supuestos y a las reglas mínimas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado inciso I) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz estimaron además, que en las acciones de inconstitucionalidad sí pueden dictarse sentencias de condena y éste último, reservó su derecho para formular voto concurrente; y los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron porque es improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

Por unanimidad de once votos se aprobó el punto resolutivo Sexto.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.- Doy fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2009
Y SU ACUMULADA 41/2009

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

MINISTRO PONENTE

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

ESTA FOJA CORRESPONDE A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2009 Y SU ACUMULADA 41/2009. PROMOVENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y COMITÉ DIRECTIVO ESTATAL DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL DE QUINTANA ROO. Fallado el día diecinueve de enero de dos mil diez, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 39/2009 a que esta resolución se refiere. **SEGUNDO.** Se sobresee en la presente acción respecto de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y 88, fracción VIII y 89 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral. Y en cuanto a los artículos Segundo y Noveno Transitorios del Decreto número 100, por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo. **TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 49, fracciones II, última parte y II, numeral 6, última parte, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, 74, 81, 109, fracción I, inciso b), 144, párrafo cuarto, y 137, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. **CUARTO.** Se declara la invalidez de la fracción II, del artículo 87, en la porción normativa que señala: “*para precampañas y campañas*” y el párrafo segundo del artículo 271, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. **QUINTO.** Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Quintana Roo consistente en regular de manera deficiente, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional previstos en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República. En consecuencia, es responsabilidad de ese órgano legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada, en los términos indicados en el último considerando de esta resolución. **SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Conste.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2009
Y SU ACUMULADA 41/2009**