



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

412

EXPEDIENTE: SUP-OP-35/2017

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
142/2017

PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO
NACIONAL MORENA

AUTORIDADES: PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL
ESTADO DE QUINTANA ROO



Ciudad de México, a seis de noviembre de dos
diecisiete.

Opinión, que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme con lo dispuesto en el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitada por el Señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, relativa a la acción de inconstitucionalidad al rubro señalada.

El referido artículo 68, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, opinión sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en la acción promovida.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el parecer que emite esta Sala Superior aporta elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.

El artículo 71, párrafo segundo¹, de la Ley Reglamentaria, establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro instructor en una acción de inconstitucionalidad solicite **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

De esta manera, se advierte que los partidos promoventes impugnan diversas disposiciones de los Decretos números 96, 97 y 100, por los cuales se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Estatal de Medios

¹ "Artículo 71.

[...]

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



de Impugnación en Materia Electoral; se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo y se reforman, derogan y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.



Del análisis de los conceptos de invalidez formulados, se advierten los siguientes temas sobre los que esta Sala Superior emitirá opinión:

	TEMA	NORMAS IMPUGNADAS
1	Falta de certeza y Seguridad Jurídica en los plazos para formular prevenciones en la tramitación de los medios de impugnación locales en materia electoral.	Artículo 27, primer párrafo, y artículo 36, fracción II, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
2	Desechamiento de la demanda por parte del Magistrado Instructor.	Artículo 36, fracción III, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
3	Porcentaje requerido para la constitución de agrupaciones políticas.	Artículo 34, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
4	Inclusión de los representantes de las coaliciones en los Consejos General, Distrital y Municipal.	Artículos 135, fracciones III y IV, 150 fracción XII, 174 párrafos segundo, tercero y cuarto, así como 309 de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
5	Obligatoriedad de los debates.	Artículos 137 fracción XXX y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

f

	TEMA	NORMAS IMPUGNADAS
6	Designación de la vacante de Magistrado Presidente del Tribunal Electoral Local.	Artículos 213, primer párrafo, 214, parte final y 228, fracciones II, V y IX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
7	Actos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional.	Artículo 276, párrafo último de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
8	Negativa de registro de la totalidad de las candidaturas por incumplir con el principio de paridad de género.	Artículo 277, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
9	Presunción de la voluntad del partido en las solicitudes de registro de candidatos.	Artículo 280, párrafo último, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
10	Marcación de la boleta electoral en el emblema de la coalición.	Artículo 337 fracción I, inciso a), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
11	Asignación de regidores de Representación proporcional en los ayuntamientos condicionada al registro de planillas.	Artículo 381, párrafos primero, fracción I y segundo de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
12	Solicitud de pruebas al presentar una queja o denuncia	Artículo 416, párrafo segundo, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
13	Fechas de conclusión distintas a las aprobadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.	Artículo Cuarto, Transitorio fracciones II, III, IV, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.



	TEMA	NORMAS IMPUGNADAS
14	Procedimiento para cubrir la vacante absoluta de la fórmula de diputados de mayoría relativa.	Artículo 52 Bis, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
15	Requisito de doce años de residencia para ocupar el cargo de Gobernador del Estado.	Artículo 80, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los conceptos de invalidez se analizarán por tema en el orden descrito.

TEMA 1. Falta de certeza y seguridad jurídica en los plazos para formular prevenciones en la tramitación de los medios de impugnación locales en materia electoral.

La disposición impugnada, es del tenor siguiente:

Artículo 27 (primer párrafo)- Cuando se omita alguno de los requisitos previstos en las fracciones IV² y V³ del artículo anterior, el Tribunal, o en su caso, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, deberá prevenir al promovente para que, en un plazo **no mayor a veinticuatro horas, según se señale en el acuerdo respectivo**, de cumplimiento a esos requisitos, con el apercibimiento, en caso de no cumplimentar la prevención, de desechar de plano el medio de impugnación interpuesto.

Las porciones controvertidas de la norma son las que se subrayan.

² Acreditar la personalidad del promovente con los documentos necesarios.

³ Señalar el acto o resolución que se impugne y la autoridad u órgano partidista señalado como responsable.

(Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.)

Conceptos de invalidez

El partido político nacional MORENA afirma que no existe certeza de cuál es exactamente el plazo previsto, ni respecto de la uniformidad en su aplicación, porque en unos casos, el plazo podría ser de veinticuatro horas, y en otros, mucho menor, doce, seis, tres o dos horas.

En este sentido, para el impugnante no existe parámetro alguno para establecer justificadamente por qué en unos casos sí se pueden conceder las veinticuatro horas y en otros menos, en la medida que el legislador delegó en el tribunal o en la autoridad administrativa electoral, la medición de ese plazo, pero no se fijan reglas específicas para su aplicación a casos concretos, lo que podría conducir a decisiones arbitrarias por parte de las autoridades electorales.

Por ello, considera que la norma debe especificar en forma precisa las posibilidades de implementación de plazos menores.

Por lo que considera que, la falta de hipótesis concretas para su aplicación, podría llevar a las autoridades a favorecer a unos partidos y perjudicar a otros, y vulnerar el principio de igualdad de las partes, porque en su concepto, según la calidad del promovente, será la discrecionalidad o



arbitrariedad de la autoridad, y ello vulneraría el acceso a la justicia y el principio de imparcialidad al otorgar un trato distinto a unos promoventes respecto a otros.

De manera que, estima que se vulnera la garantía de igualdad prevista en el artículo 1º, último párrafo de la Constitución nacional, así como en los artículos 1.1 y 24 del Pacto de San José, así como el principio de imparcialidad de la autoridad resolutora establecida en el artículos 17, párrafo segundo de la Carta Magna y 25 de la Convención Americana, así como las garantías de fundamentación y motivación legislativas y los principios de certeza, legalidad e imparcialidad previstos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y I), de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, considera que existe antinomia entre el artículo 27, primer párrafo y el 36, fracción II, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación, el cual dispone:

Artículo 36, fracción II. El magistrado propondrá al Pleno el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en esta ley. Asimismo, cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en las fracciones IV y V del artículo 26, y éstos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, **dentro de un plazo de veinticuatro horas** contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente.

Porque el primero de los numerales establece la posibilidad de un plazo “no mayor a veinticuatro horas” y el último señala, que el requerimiento debe de cumplirse “dentro de un plazo de veinticuatro horas.

Opinión. Esta Sala Superior estima que los mencionados conceptos de invalidez no requieren opinión especializada de este tribunal, en razón de que no se trata de temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho Procesal, en lo particular por ser planteamientos relacionados con los plazos establecidos por el legislador local para formular prevenciones en la tramitación de los medios de impugnación locales, así como con la posible antinomia que puede existir en disposiciones secundarias del ordenamiento en análisis.

En este sentido, aunque la regulación de esta figura procesal como lo es la prevención, se relaciona con los medios de impugnación en materia electoral que pueden promoverse para combatir los actos y resoluciones que se estimen contrarios a derecho, lo cierto es que los conceptos de invalidez de la norma aducida, se relacionan específicamente con el derecho de audiencia y del debido proceso legal que, en concepto del instituto político actor, se vulneran con la redacción del artículo controvertido, de ahí que, al no formar parte del Derecho Electoral, no se emita opinión al respecto.



Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión **SUP-OP-10/2017** y **SUP-OP-11/2017**.

Lo mismo sucede con el motivo de inconformidad respecto a la supuesta antinomia entre dos preceptos legales del propio ordenamiento, porque lo aducido no confronta la Constitución.

De manera que, como tales inconformidades no constituyen una cuestión propiamente constitucional, que implique la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de la norma fundamental, sino que constituye una cuestión de legalidad, esta Sala Superior estima que dicho tema no puede ser motivo de opinión.

En efecto, en relación con lo que constituye propiamente una cuestión constitucional para efectos del ejercicio de control de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ ha señalado que cuando se alega una confrontación entre dos normas secundarias, dicho problema constituye, en principio, una cuestión de mera legalidad, debido a que en el fondo el problema se dirime determinando cuál es la debida aplicación de la ley al caso concreto a la luz

⁴ El criterio mencionado se encuentra inserto en la jurisprudencia P./J. 22/2014, sustentada por el tribunal pleno, cuyo rubro expresa: "CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO."

del principio jerárquico del sistema de fuentes, lo que en ningún modo se proyecta como un asunto de contraste constitucional.

TEMA 2. Desechamiento de la demanda por parte del Magistrado Instructor.

El artículo controvertido dispone lo siguiente:

“Artículo 36, fracción III. Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, el magistrado, en un plazo no mayor de tres días, dictará el auto de desechamiento o admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados. En caso de que la impugnación fuera por la imposición de medidas cautelares, se dictará el auto de admisión o desechamiento de manera inmediata”.

La porción controvertida de la norma se subraya.

(Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.)

Concepto de invalidez.

El Partido Político Nacional MORENA aduce que el precepto controvertido vulnera los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 17 párrafo segundo, 116, fracción IV, incisos b) y l) y 133 de la constitución Federal en relación al principio de resolución colegiada del órgano electoral jurisdiccional respecto de los actos sobre los que debe conocer, porque el auto de desechamiento, tendría que



ser por su importancia, resuelto por el Pleno de Magistrados, ante la posibilidad de que por un error del instructor se haga nugatorio el derecho de acceso a la justicia, dado que dicho auto, pone fin al procedimiento.

En este sentido, afirma que el dictado del auto de desechamiento compete únicamente al Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, pues este debe actuar colegiadamente al resolver los medios de impugnación.

En apoyo a su pretensión afirma que es aplicable la jurisprudencia 11/99 emitida por la Sala Superior de rubro: *"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR."* y lo previsto, en el artículo 106, numerales 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que, **las autoridades jurisdiccionales electorales actuarán de forma colegiada** y que los magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales.

Opinión. Esta Sala Superior estima que los mencionados conceptos de invalidez no requieren opinión especializada de este tribunal, en razón de que no se trata de

temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho Procesal, por ser planteamientos relacionados con la forma en que el legislador local reguló la posibilidad de emitir los autos de desechamiento de los medios de impugnación en la sustanciación del procedimiento, y en consecuencia si dicha regulación se encuentra o no apegada a la Constitución.

Por lo que se sostiene el criterio del apartado anterior en obvio de repeticiones.

TEMA 3. Porcentaje requerido para la constitución de agrupaciones políticas.

La disposición legal impugnada es del tenor siguiente:

“Artículo 34. Para obtener el registro como Agrupación Política Estatal, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Estatal los siguientes requisitos: I. **Contar con un mínimo de asociados en el Estado equivalente al cero punto ocho por ciento** del padrón electoral con corte al mes de diciembre del año previo a la emisión de la convocatoria, así como contar con un órgano directivo de carácter estatal; además, tener órganos de representación en por lo menos seis de los municipios de la Entidad”.

La porción normativa está subrayada.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. MORENA aduce que dicho porcentaje, es más del triple del mínimo de militantes requerido en la entidad para constituirse y obtener el registro



como partido político local, que es del cero punto veintiséis (0.26) por ciento del padrón electoral utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de solicitud de que se trate, lo que restringe excesivamente la libertad de asociación de los ciudadanos que bajo esa figura pretendan realizar actividades en el Estado.

Ya que si bien, una agrupación política y un partido político son formas diversas de asociación, y con objetivos políticos distintos, lo absurdo es que podría haber una agrupación local con mucha más membresía que la de un partido político local o nacional, y, sin embargo, tendrían que celebrar acuerdos de participación con alguno de estos, si quisieran participar en los procesos electorales.

Tal disparidad en el trato, origina una desigualdad y discriminación por motivos políticos, que amerita declarar la invalidez de la norma

Opinión. Esta Sala Superior estima que el precepto controvertido es conforme con la Constitución, dado que las legislaturas locales gozan de un amplio margen de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a las agrupaciones políticas locales, en la medida en que aquélla no prevé alguna reserva de fuente respecto de tales organizaciones a favor del Congreso de la Unión.

En el caso, no se advierte que los requisitos exigidos por el legislador estatal para constituir una agrupación política local restrinjan el derecho de libertad de asociación de los ciudadanos, sin que sea válido que el accionante construya su argumento de invalidez sobre la base de que el porcentaje exigido es tres veces mayor al requerido para constituir un partido político nacional, dado que la construcción del argumento del actor, parte de un **ejercicio de comparación entre desiguales**, pues el fin de los partidos políticos⁵ es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mientras que el fin principal de las agrupaciones políticas estatales es coadyuvar al desarrollo de la vida democrática, y al fortalecimiento de la cultura política, así como la creación de una opinión pública mejor informada.⁶

En principio cabe referir que la Ley Fundamental no establece ningún tipo de requisito para constituir una agrupación política y, además, solamente en dos preceptos constitucionales el artículo 99, fracción VIII y 130 de la Constitución Federal se hace una referencia a ellas.

⁵ Artículo 38, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

⁶ Artículo 31 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo



SALA SUPERIOR



En efecto, el artículo 99, fracción VIII, de la Constitución Federal establece que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer de las controversias que surjan contra la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes.

Por otra parte, el artículo 130, de la Constitución Federal solo establece que está estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa.

Desde otra óptica, la Ley General de Partidos Políticos en el artículo 1, inciso j), es clara en establecer que dicho ordenamiento regula el régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales y al respecto, establece los requisitos para constituir una agrupación política nacional, en efecto, el artículo 22, dispone que: para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto los siguientes requisitos:

a) Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas, y

b) Contar con documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

En este sentido, se puede concluir, por exclusión, que las legislaturas locales están facultadas para regular todo lo relativo a la constitución de las agrupaciones políticas estatales.

Ahora bien, el hecho de que el legislador local haya establecido que para obtener el registro como agrupación política estatal quien lo solicite debe acreditar ante el Instituto Estatal contar con un mínimo de asociados equivalente al cero punto ocho (0.8) por ciento del padrón electoral con corte al mes de diciembre del año previo a la emisión de la convocatoria en modo alguno restringe el derecho de asociación de los ciudadanos en Quintana Roo, sobre la base de que dicha exigencia es tres veces mayor para constituir un partido político local, dado que dichas formas de asociación tienen una naturaleza y fines distintos, de manera que, los ciudadanos podrán elegir la forma de participación que mejor les parezca.

En efecto, una interpretación armónica de los preceptos relativos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, que regulan lo relativo a las asociaciones políticas en dicha entidad, permite concluir que los partidos políticos y las



agrupaciones políticas locales, poseen características y fines diversos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SECRETARIA DE JUSTICIA FEDERAL
CARRANZA, COAHUILA DE ZARAGOZA
CALLE DE LA JUSTICIA
C.P. 27000
TEL. (01) 222 230 1000
WWW.TEJPF.MEX

A esta afirmación se llega si se toma en cuenta, en principio, que en el artículo 38 de aquel cuerpo de normas se reserva la denominación de partido político a las asociaciones políticas que tienen su registro como tal ante el Instituto Nacional o ante el Instituto Estatal y, respecto de las agrupaciones políticas locales, al disponer que serán formas de asociación ciudadana que coadyuven al desarrollo de la vida democrática, el fortalecimiento de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada.

De igual manera, en cuanto a la actividad primordial de cada una de esas especies se deduce que mientras para los primeros se identifica necesariamente con los procesos tendientes a la renovación de los titulares de los órganos públicos sujetos a elección popular, los segundos la desarrollan principalmente en ámbitos distintos de los propiamente electorales, sin que sea óbice a lo anterior que pueden participar en los citados procesos mediante acuerdos de participación con un partido político.

En este sentido, tratándose del derecho de afiliación a los partidos políticos éste se agota cuando un

ciudadano decide formar parte de instituto político, en cambio, tratándose del derecho de asociación a las agrupaciones políticas, su ejercicio puede abarcar la pertenencia a varias de ellas.

En este sentido, el ejercicio comparativo que realiza el actor no es apto para determinar la inconstitucionalidad del precepto controvertido, porque para impugnar la constitucionalidad de una norma general, los planteamientos del actor deben ir encaminados a demostrar que las disposiciones impugnadas, por sus propias características, contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no encaminadas a demostrar su irracionalidad en relación a algún precepto legal del propio ordenamiento controvertido, que además se refiera a una figura jurídica distinta.

Finalmente, independientemente de los agravios, para esta Sala Superior **la medida resulta razonable**, en virtud de que no existe elemento alguno que evidencie claramente que ésta no se adecua a perseguir las finalidades legítimas que pretende alcanzar, a saber, la participación política a través de otro mecanismo que contribuya al desarrollo de la vida democrática, el fortalecimiento de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada.



TEMA 4. Inclusión de los representantes de las coaliciones en los Consejos General, distrital y Municipal.

Las disposiciones legales impugnadas son del tenor siguiente:

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

(...)

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

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

“Artículo 150. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo las siguientes:

(...)

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

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

Para poder iniciar a sesionar válidamente deberán estar presentes la mayoría de los Consejeros de los Consejos

Distritales y Municipales, con derecho a voz y voto, entre los que deberá estar el Consejero Presidente y la mayoría de los representantes de los partidos políticos, los de la coalición o candidatos independientes, en su caso.

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

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

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

Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo).

Concepto de invalidez. MORENA aduce que es indebido que se incluyan como integrantes de los consejos a los representantes de las coaliciones, lo anterior, porque el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución Federal claramente establece que en la integración de los organismos públicos locales solamente es admisible la representación de los partidos políticos.



Además, señala que la Ley General de Partidos Políticos dispone la regla de que, en el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, **cada partido conservará su propia representación** ante los Consejos del Instituto y ante las mesas directivas, por lo que la única representación que admite de la coalición es para la interposición de los medios de impugnación. Por lo que los partidos coaligados tendrán una doble representación ante los órganos locales.

Y, además, el artículo 90.1 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que, en el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, **cada partido político conservará su propia representación** en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

Sin que sea obstáculo a lo anterior que en el convenio de coalición se exija nombrar a un representante para el caso de la interposición de los medios de impugnación, porque ello no implica que se les conceda su propia representación ante los consejos.

Además, al regularse un aspecto de las coaliciones en su vertiente de representantes de las mismas antes los organismos público electorales se invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión.

f

Opinión. Para este órgano jurisdiccional especializado, los argumentos de invalidez que hace valer MORENA son **fundados**, en atención a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya resolvió la cuestión planteada al decidir las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas.

Esencialmente el concepto de invalidez del partido político versa sobre la invalidez de las porciones normativas de los artículos antes citados, debido a que éstos regulan en la legislación local la posibilidad de que el Consejo General de los institutos electorales estén integrados por representantes de coaliciones, lo que, a su vez supone, que dichas normas legales locales facultan a las coaliciones para designar dichos representantes.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, determinó respecto a la legislación del Estado de Quintana Roo, que *"las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos"*.

Invocando lo resuelto en sesión de tres de septiembre de dos mil quince por el Pleno en las diversas acciones de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas



43/2015 y 44/2015, el Tribunal Pleno determinó que, con fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones. Concretamente, destacó lo siguiente:

[...] si los artículos impugnados prevén, entre otros, los requisitos para formar coaliciones, la definición de coalición, los tipos de coaliciones, parte del contenido del convenio de coalición, el acceso a radio y televisión y el tope de gastos de campaña de las coaliciones, la representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla, las reglas conforme a las cuales deberán aparecer los emblemas de las coaliciones en las boletas electorales, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos y la obligación de cada uno de los partidos integrantes de la coalición de registrar listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deben declararse inconstitucionales, en virtud de que el Congreso Local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en este tema.

Además, dicho criterio fue reiterado al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 41/2017 y acumulada, en donde se declaró la inconstitucionalidad de diversas porciones normativas de los artículos 115, párrafos primero y segundo, 122, párrafo octavo, 134, párrafo primero, 140, párrafo tercero, 148, párrafo primero, y 152, fracciones I, II y III, y 246, párrafo tercero, impugnados de la ley electoral local.

Toda vez que era criterio reiterado de la Suprema Corte, que los Estados de la República no tienen competencia para regular el régimen de coaliciones en términos del artículo 73 de la Constitución Federal y segundo transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014. En lo particular, lo relativo a los representantes de las coaliciones de los órganos electorales, tal como se resolvió en las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, y 76/2016 y sus acumuladas.

En este sentido, como puede apreciarse, la temática a que se refiere el concepto de invalidez planteado por MORENA fue ya analizada por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de estimar que son inconstitucionales las reglas emitidas por los legisladores locales respecto a la representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla dado que carecen de competencia para emitirlas.

TEMA 5. Debates.

Las disposiciones legales impugnadas son del tenor siguiente:

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

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



más candidatos, sin ser esta solicitud vinculante.”

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

El plazo para la recepción de las solicitudes será dentro de los cinco días posteriores al inicio del periodo de campaña de la elección de que se trate, debiendo la referida Dirección proponer a la Junta General y al Consejo General las bases de la convocatoria respectiva, las cuales serán aprobadas por dichos Órganos del Instituto Estatal, a más tardar cinco días después del cierre del periodo de recepción de solicitudes.

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

Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley General de Instituciones y Partidos Políticos para el Estado de Quintana Roo).

Concepto de invalidez. MORENA considera que el legislador secundario limita la atribución del Consejo General de organizar durante las campañas *“al menos un debate”* entre los candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales, sin declarar expresamente su obligatoriedad; y por otra, en clara antinomia y bajo condicionamiento indebido señala que la Dirección de Partidos Políticos del Instituto organizará debates entre candidatos *“siempre y cuando existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos a un mismo cargo de elección popular”* pero

L

además, limita el plazo para que la presentación de tales solicitudes sea **"dentro de los cinco días posteriores al inicio de precampaña de que se trate"**, soslayando que el deber de organizar los debates comporta su oficiosidad a cargo del Consejo General local.

Lo anterior, en su concepto conculca lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, y lo prescrito en el artículo 218, numerales 4 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido considera que el legislador local incurre en una antinomia al atribuir, en el artículo 137, fracción XXX de la ley referida, el deber de organizar los debates el Consejo General, pero en cambio, en el artículo 297, otorga dicha atribución a la Dirección de Partidos Políticos.

Además, afirma que la redacción del artículo 237, fracción XXX, referido indebidamente limita el número de debates a organizar entre los candidatos a gobernador a *"al menos un debate"*, no obstante que los artículos vulnerados mandan que los consejos generales organicen debates en plural y condiciona su realización a que existan solicitudes por escrito y que éstas se presenten en la Dirección de Partidos políticos.



Y finalmente, señala que el artículo 297, párrafo 2, de la Ley de Instituciones referida, limita indebidamente a los primeros cinco días de campañas, la presentación de tales solicitudes, por dos o más candidatos y ello no comporta una solicitud vinculante, siendo que, la norma constitucional y legal invocada, vinculan expresamente a las autoridades electorales a organizar debates de carácter obligatorio entre candidatos.

Opinión. Esta Sala Superior opina que la norma prevista en el artículo 137, fracción XXX, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo que establece como atribución del Consejo General local organizar al menos un debate entre los candidatos a Gobernador, diputados y presidentes municipales, es conforme con la constitución porque no existe parámetro alguno que constriña al legislador del Estado de Quintana Roo a organizar más de un debate entre los candidatos a Gobernador del Estado, en la forma pretendida por el actor.

En efecto, el artículo transitorio segundo del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, estableció en su fracción II, inciso d), que la ley general que regule los procedimientos electorales, debía contemplar **lo relativo a la realización de debates de carácter obligatorio entre**

candidatos, organizados por autoridades electorales, así como las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular.

Por su parte, el artículo 218, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que, en los términos que establezcan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales **organizarán** debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y **promoverán** la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular

En esa tesitura, es claro que la norma constitucional y la ley general, no estipulan mayores condicionantes o restricciones a la forma en que deben llevarse a cabo los debates en el ámbito local o **el número que deben realizarse**, por lo que no existe parámetro alguno que constriña al legislador del Estado de Quintana Roo a organizar más de un debate entre los candidatos a Gobernador del Estado, como lo pretende el promovente.

Incluso, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es clara al establecer que sólo existe obligación de los Organismos Público Electorales Locales de **organizar debates entre candidatos a Gobernador y**



Jefe de Gobierno, no así respecto a diputados y municipales, dado que, en ese aspecto, sólo señala que la autoridad administrativa electoral local deberá **promover** su realización.

Por lo tanto, debe considerarse que en ese aspecto y conforme a los parámetros mínimos fijados por la disposición constitucional transitoria y la ley general, las legislaturas locales gozan de libertad para configurar las normas sobre ese tema, siempre que las medidas que adopten resulten acordes con los fines perseguidos con la organización de esa clase de actividades.

En ese mismo tenor, tampoco se advierte que la Constitución disponga parámetro alguno que obligue a los legisladores locales a configurar el modelo de debates en los términos pretendidos por el actor, en el sentido de que las solicitudes que formulen los candidatos para realizar debates adicionales al obligatorio deban ser vinculantes para las autoridades, por lo que es válido que el legislador local en uso de la libertad de configuración referida, haya determinado que las mismas carecen de ese carácter.

Por la razón anterior, también es válido lo establecido en el artículo 297, párrafos primero y segundo, de la ley referida, ya que la posibilidad de efectuar más debates distintos al obligatorio el cual está regulado en el artículo 137, fracción XXX, de dicho ordenamiento, "*siempre y cuando existan solicitudes por escrito de por lo menos dos candidatos*

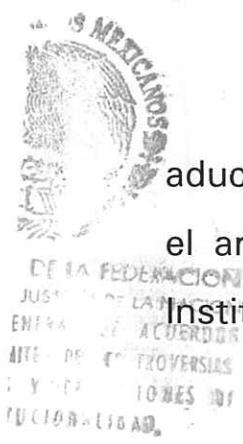
aun mismo cargo de elección popular” no se considera una limitación injustificada, sino que la misma trata de evitar que exista un ejercicio indiscriminado de este tipo de solicitudes, que en un momento dado pueda colapsar el buen desempeño de la autoridad administrativa, y ello es conforme a derecho, porque dichas solicitudes no son vinculantes de modo alguno para la autoridad.

En efecto, el artículo 218, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como ya se dijo solamente obliga a los Organismos Públicos Locales a organizar debates entre todos los contendientes a Gobernador y a promover la celebración entre los demás cargos de elección popular locales, sin que éstos sean de carácter obligatorio, por lo que los mecanismos para su implementación quedan en el margen de la libertad de configuración legislativa que tienen los congresos locales para regular esta figura.

Por lo anterior, también es válido lo previsto en el artículo 297, párrafo segundo, de la ley referida, que establece como plazo para la recepción de las solicitudes atinentes *“los cinco días posteriores al inicio del periodo de campaña”*, ya que, el establecimiento de dicha temporalidad, permitirá a la autoridad administrativa, contar con el tiempo necesario para organizarlos, y emitir la convocatoria atinente para su aprobación ante el Consejo General.



De ahí que dichas normas a juicio de esta Sala Superior son conformes con la Constitución.



No pasa por desapercibido que el promovente aduce que existe una supuesta antinomia entre lo previsto en el artículo 137, fracción XXX y 297 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta Sala Superior estima que dicho tema no puede ser motivo de opinión, dado que como ya se dijo, la supuesta antinomia entre dos preceptos legales del propio ordenamiento no constituye una cuestión de constitucionalidad, sino de mera legalidad.

TEMA 6. Designación de la vacante de Magistrado Presidente del Tribunal Electoral Local.

Las disposiciones legales impugnadas son del tenor siguiente:

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

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

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

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

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

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

Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. MORENA considera que el artículo 213 primer párrafo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, si bien confiere al Presidente del Tribunal definir quién ocupará la vacante temporal de un magistrado electoral, entre el Secretario de General de Acuerdos de dicho Tribunal o el Secretario de Estudio y Cuenta, lo cierto es que, no considera que, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales exige mayores requisitos para ser nombrado Magistrado (edad, antigüedad en el título) lo que conllevaría a una integración indebida del Tribunal Electoral.



De igual modo, considera que el artículo 214, del citado ordenamiento, de manera ambigua señala que en caso de renuncia o ausencia del Presidente, se designara a un presidente sustituto hasta el final del periodo, no obstante que la elección del Presidente, además de rotatoria, debe ser siempre entre todos sus integrantes y colegiadamente, de manera que, a la postre el designado por el Senado no debe participar en la designación del Presidente, ni puede ser considerado para ese puesto, a menos que se interprete que la designación del sustituto "para terminar el periodo" sea hecho por el mismo tribunal, caso en el cual sería incompetente por invadir las atribuciones del Senado de la República.

Por lo que existe una regulación deficiente de la norma dado que solamente dice quien suple las faltas temporales del Presidente, pero no establece quién estará en funciones de Magistrado Presidente de manera provisional en tanto la Cámara de Senadores nombra al magistrado que deba completar al Tribunal, ni define si este último participará o no en la designación del nuevo Presidente.

Finalmente, señala que, el artículo 228, fracciones II, V y IX, establece requisitos para ser Secretario General del Tribunal Electoral que no corresponden con los establecidos en el artículo 115, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para ser Magistrado, tales como: que la nacionalidad mexicana sea por

Handwritten mark

nacimiento, la edad de treinta y cinco años, la antigüedad mínima de 10 años de su título profesional, y el tiempo de residencia en la entidad suficiente al de un año cuando menos, y no desempeñar ni haberlo hecho en los últimos seis años cargo alguno de dirección partidista, por lo que la forma para cubrir la vacante es deficiente.

En suma, señala que el cumplimiento de mayores requisitos garantiza al justiciable mayor preparación de los integrantes del Tribunal y salvaguarda la garantía de imparcialidad e independencia de sus integrantes.

Opinión. Como cuestión previa, esta Sala Superior considera que el presente apartado de impugnación sí es objeto de opinión, puesto que como lo definió la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, en sesión de veintisiete de junio de dos mil diecisiete, el tema relativo a la designación y escalonamiento de los Magistrados de esta Sala Superior, constituye una cuestión que incidía directamente en el ámbito electoral, bajo el argumento de que ese aspecto no sólo abarcaba la mera integración orgánica de la Sala, sino que también versaba sobre los principios de autonomía e independencia para el funcionamiento de la misma, como precondiciones para el ejercicio constitucionalmente adecuado de sus funciones dentro de los procesos electorales.



Luego, tal y como ya lo definió ese Máximo Tribunal, por materia electoral no sólo debe entenderse lo vinculado directamente con el proceso electoral, sino también los aspectos atinentes a la regulación directa o indirecta de dichos procesos, particularmente, la integración y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales electorales, encargados de resolver las controversias en la materia; consecuentemente, si en el caso se impugnan los mecanismos para ocupar las vacantes temporales de los Magistrados Electorales del Estado de Quintana Roo, así como el procedimiento para elegir a quien debe ser su Presidente, se alcanza la convicción de que estamos frente a un tema de naturaleza electoral.

Sentado lo anterior y en relación directa con la inconstitucionalidad planteada, este Órgano Jurisdiccional estima que las porciones normativas controvertidas son conformes con la Constitución, dado que ésta no establece parámetro o lineamiento alguno referente a los mecanismos para ocupar las vacantes temporales de los Magistrados Electorales locales, o respecto a cómo se deben elegir a los Presidentes de los Tribunales Electorales locales, por lo que dicha atribución queda en el ámbito de las legislaturas locales, sin que en el caso, se advierta que las normas cuestionadas sean irracionales o vulneren derechos humanos.

En principio, cabe precisar, en cuanto al tema para cubrir las ausencias temporales de los Magistrados de los

J

órganos jurisdiccionales en materia electoral, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014 por unanimidad de diez votos, determinó que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, únicamente reserva como competencia del Senado la elección de los magistrados electorales locales, **y mediante norma expresa delega a las legislaturas locales la regulación sobre la forma en que deberán cubrirse las vacantes temporales de dichas autoridades jurisdiccionales.**

En efecto el artículo 109, numerales 1, 2, y 3, de la Ley General de Partidos Políticos establece que:

“En caso de presentarse alguna vacante temporal de alguno de los magistrados que componen los organismos jurisdiccionales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales.

Tratándose de una vacante definitiva de magistrado, ésta será comunicada a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.

Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria”.

Así, la forma en cómo se debe proceder para sustituir una vacante definitiva se encuentra prevista en la ley general, la cual dispone que, en ese supuesto, se deberá



SALA SUPERIOR

comunicar tal circunstancia al Senado de la República para que realice la sustitución atinente. De igual modo, se establece que las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.



DE LA FEDERACION
DE LA NACION
DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
DE 10 DE
O AB.

En cambio, la regulación del tema de las suplencias derivadas de ausencias temporales, así como la de designación de Magistrado Presidente y la forma de cubrir la vacante de éste, quedó en el ámbito de configuración legal de los Congresos Estatales, sin dejar de advertir que por disposición de la Ley General de Partidos Políticos la presidencia de los tribunales debe ser rotativa.

Luego, toda vez que la Ley General sólo dispone que ante la ausencia definitiva de un Magistrado electoral se informará al Senado tal situación para que realice la sustitución correspondiente; y no prevé cómo garantizar la continuación de la función jurisdiccional mientras el Senado ejerce tal atribución, lo conducente es acudir a la legislación estatal para verificar de qué forma, el legislador reguló cómo se debe cubrir la vacante, durante el tiempo en que se instrumenta el procedimiento de sustitución correspondiente por parte del Senado.

Así, el legislador local estableció, en su artículo 213, que, en caso de presentarse alguna vacante temporal, ésta será cubierta por el Secretario General del Tribunal o en su caso, por el Secretario de Estudio y Cuenta de la ponencia

de mayor antigüedad en el cargo, según acuerde el Presidente del Tribunal Electoral.

En concepto del partido MORENA es indebido que dicha designación recaiga en las personas referidas porque los requisitos que se exigen para ser Magistrados Electorales son mucho mayores a los que se exigen a los referidos servidores públicos lo que **podría implicar una integración indebida** del tribunal, así como una vulneración a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad e independencia.

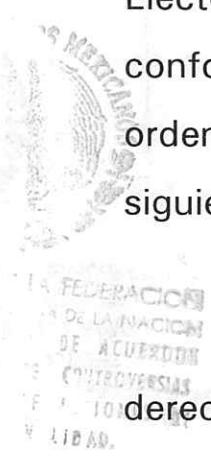
Esta Sala Superior considera que los conceptos de invalidez bajo estudio son ineficaces para declarar su inconstitucionalidad.

En primer término, porque hace depender la inconstitucionalidad de la norma controvertida de circunstancias hipotéticas y conjeturas propias, pero en modo están encaminados a demostrar que, la disposición impugnada por sus propias características contravienen la Constitución General de la República.

En segundo lugar, el mecanismo por el cual se pretende cubrir la vacante temporal de un magistrado electoral, es razonable porque la designación recaerá en servidores públicos que cuentan con **la experiencia y el conocimiento necesario para ocupar dichas vacantes**, en tanto el Senado de la República elige al sustituto, con independencia



de que no reúnan los requisitos exigidos para ser Magistrado Electoral Titular, basta decir, que a los primeros de conformidad con el artículo 228 y 251 del citado ordenamiento se les exige, entre otros los requisitos siguientes:



- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos políticos.
- Tener treinta años de edad al día de la designación (Secretario General de Acuerdos) y 25 (Secretario de Estudio y Cuenta).
- Contar con título y cédula profesional de Licenciado en Derecho con una antigüedad mínima de cinco años por autoridad o institución legalmente facultado por ello
- **Contar con conocimiento y experiencia jurisdiccional en materia electoral.**

De esta forma, el hecho de que los designados para ocupar una vacante temporal no reúnan los requisitos exigidos para ser Magistrado Electoral Titular⁷ en modo alguno implica una indebida integración del Tribunal Electoral Local, pues el precepto que se tilda de inconstitucional únicamente es un

⁷ Tales como, tener treinta y cinco años, título profesional con antigüedad mínima de diez años, haber residido un año anterior al día de la designación, y no haber desempeñado cargo de dirección partidista en los seis años inmediatos a la designación

régimen de suplencia temporal que tiene la finalidad de garantizar que se conserve el número de integrantes que se necesitan para sesionar válidamente, a efecto de contar con un órgano debidamente integrado y con ello garantizar a los ciudadanos un acceso a la justicia.

Ahora bien, por otra parte, el Partido MORENA afirma que la frase "*según acuerde el Presidente del Tribunal Electoral*" permite a este definir discrecional o arbitrariamente en cada caso, el orden de prelación, sin sujeción alguna a parámetro que indique objetivamente, que funcionario electoral reúne el mejor perfil de idoneidad para el cargo temporal.

Dicha inconformidad no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto, porque como ya se analizó las personas que finalmente cubren dichas vacantes conforme a un parámetro objetivo si reúnen el perfil para ocupar la vacante temporal, dado que tanto el Secretario General de Acuerdos como el Secretario de Estudio y cuenta de mayor antigüedad **tienen conocimiento y experiencia jurisdiccional en materia electoral**, además, que si el nombramiento recae en un Secretario de Estudio y Cuenta, éste deberá ser el de mayor antigüedad, por lo que dicha facultad discrecional está acotada.

Ahora bien, ante la ausencia del Presidente, el artículo 214, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-35/2017

SALA SUPERIOR

establece que la misma será suplica por el magistrado electoral de mayor antigüedad, y que *"en caso de renuncia o ausencia que excediere de tres meses, se designara a un presidente sustituto para que ocupe el cargo hasta el final del periodo."*

El partido MORENA afirma que dicha disposición genera incertidumbre, porque sólo establece quién suple las faltas temporales del presidente, pero no establece quien estará en funciones de Magistrado Presidente de manera provisional, en tanto el Senado nombra al nuevo integrante, ni define si este último participará en la designación del nuevo Presidente, por lo que existe una deficiencia normativa en el diseño.

A juicio de esta Sala Superior dicha disposición no genera la incertidumbre aducida, porque quienes elijan al Presidente sustituto para efectos de que ocupe el cargo hasta el final del periodo son los Magistrados integrantes del propio tribunal, quedando en el ámbito de su autonomía establecer el procedimiento seguido para tal efecto, el cual necesariamente deberá ser consensado entre sus integrantes, por lo que, no existe una deficiencia normativa en el diseño, ya que, a juicio de esta Sala Superior es suficiente que la ley señale de manera general y abstracta los lineamientos a seguir para suplir la vacante de un Presidente Sustituto mientras el Senado elige al nuevo integrante, para que ésta sea válida.

Por otra parte, debe estimarse constitucional el artículo 228, fracciones II, IV, y IX, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, dado que si bien el actor señala dichos artículos en su demanda, lo cierto es que no formuló agravio alguno para controvertir su inconstitucionalidad, sino que citó esos artículos para acreditar que el Secretario General de Acuerdos o el Secretario de Estudio y Cuenta de Mayor antigüedad no reunió los requisitos exigidos para ocupar el cargo de Magistrado Electoral, sin que propiamente controvierta su constitucionalidad.

TEMA 7. Actos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional.

La disposición legal impugnada es del tenor siguiente:

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

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

La porción normativa esta subrayada.

(Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo).

Concepto de invalidez. El partido MORENA afirma que la citada disposición crea una ficción jurídica, **porque cada**



acto de campaña supone gastos, incluso, contablemente o para prorratio según las campañas beneficiadas en la propaganda donde concurre una pluralidad de candidaturas.

Por otra parte, dicha permisión, condicionada a que no se realice ningún tipo de gasto de campaña, es una disposición que supone una simulación o al menos una percepción errónea del legislador local, en el sentido de que es viable hacer campaña sin hacer gastos de campaña, lo que no es así.

Además, ello es contrario a la atribución que tiene el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y candidatos.

Ello contraviene el ordenamiento jurídico porque supone una simulación, en el sentido de que es viable hacer campaña sin hacer gastos de campaña.

Cuando lo cierto es que existe un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos y **candidatos**, y la presunción de que los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, que realizan actos de campaña realizan gastos de campaña que deben ser fiscalizados, por lo que su exclusión para reportar tales gastos contraría a dicho sistema, porque permite a los candidatos no hacer reporte de gastos.

Opinión. Esta Sala Superior considera que el precepto combatido no resulta **inconstitucional**, como en seguida se explica.

El artículo 1º de la Constitución Federal, dispone que los derechos fundamentales reconocidos en la misma no pueden ser suspendidos ni limitados, más que en los casos que aquélla expresamente disponga.

Por su parte, los artículos 6º, 7º y 35, fracción II, de la Constitución Federal, reconocen los derechos fundamentales de expresión, acceso a la información y a votar y ser votado. Ni de estos preceptos, ni de alguno otro se sigue que el Poder Reformador haya impuesto restricción o modulación para que los candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional puedan participar en eventos de campañas políticas.

Así, una comprensión de efecto irradiador de los derechos fundamentales antes mencionados, conducen a la convicción de que para el fortalecimiento del régimen democrático que consagran los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General de la República, es constitucionalmente adecuada la participación de los candidatos de representación proporcional en eventos proselitistas, pues a través de los posicionamientos que en los mismos se realicen, es dable la libre exposición de propuestas de campaña y posicionamientos sobre el candidato, lo que sin duda incide de



manera favorable en el electorado, pues al contar con mayor conocimiento de sus candidatos, pueden ejercer un voto auténticamente razonado.



DE LA FEDERACION
ISTITUA DE LA NACION
PAL DE ACUERDO
E DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES
LIBAD,

En efecto, en relación con la posibilidad constitucional de realizar campaña por parte de los candidatos a puestos de elección popular por el principio de representación proporcional, esta Sala Superior, al emitir la **Jurisprudencia 33/2012**, determinó que aquéllos sí están facultados para realizar actos de campaña en los procesos electorales, pues con ello se produce la posibilidad del ejercicio pleno de los derechos a votar y ser votado, de libre y participación política y de libre expresión.

Luego, no existe imposibilidad constitucional para que los candidatos por el principio de representación proporcional puedan hacer campaña durante los comicios respectivos, sino que, por lo contrario, esa posibilidad permite que la ciudadanía conozca la identidad y el pensamiento de cada uno de los candidatos por los que votarán, lo cual coadyuva a la realización de elecciones auténticas, libres e informadas.

Desde otra óptica, la sola previsión de la prohibición que prevé el precepto reclamado, en el sentido de que los candidatos por el modelo de representación proporcional que realicen campaña no puedan efectuar gasto alguno, no vulnera por sí misma algún precepto de la Norma

Fundamental, especialmente, el principio de fiscalización previsto en el numeral 41 de ésta. Ciertamente, el precepto controvertido permite a los candidatos por el principio de representación proporcional participar en actividades proselitistas, condicionando que ello lo efectúen sin poder erogar cantidad alguna.

No obstante, aun en el supuesto que expone MORENA, en el sentido de que el incumplimiento a dicha regla prohibitiva pudiera generar una violación a los principios de rendición de cuentas y transparencia en materia de recursos públicos, esta Sala Superior estima que tal incumplimiento de la regla no ocasionaría una trasgresión al sistema de fiscalización consagrado en el artículo 41 de la Norma Fundamental, en primer término, porque como se definió por este órgano Jurisdiccional al resolver el SUP-RAP-193/2012, a los candidatos a cargo de elección popular por el principio de representación proporcional les resultan aplicables los principios y reglas del sistema en materia de fiscalización cuando realizan actos de campaña aunado a que, como se desprende del artículo 243, numerales 2 y 3, del Reglamento de Fiscalización, dichos sujetos están obligados a presentar el informe de gastos de campaña respectivos, los cuales deberán identificar la campaña beneficiada de los candidatos de mayoría relativa y serán prorrateados entre las campañas beneficiadas de la circunscripción correspondiente, en términos del precepto 218 del propio Reglamento.



Por estos motivos, se considera que el concepto de invalidez respectivo debe ser declarado infundado.

TEMA 8. Negativa de registro de la totalidad de las candidaturas por incumplir con el principio de paridad de género.

La disposición legal controvertida es del tenor siguiente:

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

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

Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. Morena afirma que la norma controvertida contiene una sanción desproporcionada que vulnera los derechos políticos de las candidaturas que no excedan el cincuenta por ciento en postulaciones de uno de los géneros, una vez que la autoridad electoral haga las correcciones o ajustes correspondientes, **pues debió limitar la**

sanción únicamente a las candidaturas que excedan dicha paridad.

Lo que implica una sanción, excesiva, que trasciende a todas las candidaturas por una conducta que solo es imputable al partido político omiso, sin mediar para el referido acto privativo de derechos, juicio o procedimiento alguno.

Por lo que el legislador, va más allá al desconocer la validez de la totalidad de las candidaturas correspondiente, sino que solamente debe hacerlo respecto a las que se exceden de un cincuenta por ciento de las candidaturas del género sobre representado, sin sancionar a los ciudadanos que no hayan dado causa a esa irregularidad.

De esta manera, considera que lejos de proteger la participación de las mujeres, las excluye al cancelar el registro de todas las candidaturas.

Así, el legislador a fin de cumplir con el citado principio pudo prever una alternativa menos lesiva para garantizar el principio paritario que la simple negativa de registro de la totalidad de las candidaturas, y en este sentido la regla debió acotar el derecho sin destruir su contenido.

Opinión. Esta Sala Superior que la porción normativa prevista en el artículo 277, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el



Estado Quintana Roo consistente en que "En caso de no atender los requerimientos se sancionará con la negativa del registro de la totalidad de las candidaturas correspondientes" es conforme con la Constitución.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ESTADO DE QUINTANA ROO
SECRETARÍA DE GOBIERNO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE SALUD
SECRETARÍA DE TURISMO
SECRETARÍA DE TRANSPORTES Y INFRAESTRUCTURA
SECRETARÍA DE VIVIENDA Y OBRAS PÚBLICAS
SECRETARÍA DE FERIA Y FOMENTO
SECRETARÍA DE CULTURA

En efecto, el deber de los partidos políticos de postular candidatos para diputados o integrantes de los ayuntamientos, respetando el principio de paridad de género, tiene sustento constitucional y convencional.

Para efecto del análisis correspondiente, se debe atender al siguiente marco normativo aplicable.

"Artículo 280.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
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, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a

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

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

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

(...)"

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

[...]

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

[...]

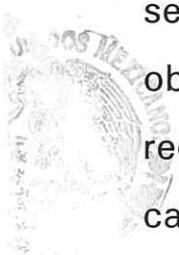
II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

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



Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, base I, que establece como obligación de los partidos políticos prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

El artículo segundo transitorio del Decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en la fracción II, inciso h), en relación con la equidad de género, fijó como contenido mínimo para la ley general que regulara los procedimientos electorales, el establecimiento de "reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales."

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en desarrollo del tema, de forma genérica, establece, en los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a), ciertas reglas conforme a las cuales deben presentarse las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión.⁸

⁸ ARTÍCULO 14

(...)

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.

ARTÍCULO 232

(...)

2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores

Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5 y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos.⁹

Además, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han considerado que la paridad de género en la postulación de candidatos se encuentra expresamente regulada en la Constitución federal respecto del Congreso de la Unión y los congresos locales, y se entiende

por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

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

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

"ARTÍCULO 233

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley".

"ARTÍCULO 234

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista".

"ARTÍCULO 241

1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley; (...)."

⁹"ARTÍCULO 3

(...)

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros."



implícitamente reconocida para la postulación de candidaturas a nivel municipal.

En esta interpretación prevalece un enfoque de género, así como la aplicación del principio *pro persona*, y la interpretación sistemática y funcional en torno a los alcances del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, reconocido en los artículos 1, 4 y 41 constitucionales, así como de los numerales 2, 3, 25 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Lo anterior se debe a que, al igual que los congresos, los ayuntamientos —integrados, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, por una presidencia municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine— son los órganos de gobierno colegiados de deliberación democrática y representación política a nivel municipal.

Conforme a lo expuesto, se considera que no asiste razón al accionante, debido a que existe un deber del Estado Mexicano de respetar y hacer efectivo el principio de paridad de género, motivo por el cual, la sanción impuesta a los

partidos políticos que no cumplan este principio, consistente en la cancelación de la totalidad solicitudes de registro de candidatos y planillas, resulta acorde a la finalidad perseguida y al respeto irrestricto al principio constitucional de paridad de género, que tiende a que se logre la paridad de hecho y de Derecho entre los géneros.

De ahí que se considere que la norma tildada de inconstitucional, es acorde al diseño constitucional y convencional que ha quedado precisado.

Finalmente, se debe destacar que el accionante parte de la premisa errónea de que, la cancelación de la totalidad de las solicitudes de registro de candidatos y planillas que incumplan el principio de paridad resulta desproporcionada e innecesaria, debido a que, los candidatos no tienen la culpa de la omisión en que incurran los partidos, y que como alternativa pudiesen solamente cancelarse las candidaturas que exceden del porcentaje de paridad

Lo anterior, porque existe el deber de la autoridad de verificar que las solicitudes de registro sean acordes a la normativa constitucional y legal, siendo que si advierte alguna deficiencia se hará del conocimiento del partido político por dos ocasiones, el cual podrá subsanar las deficiencias.

Así, si no se subsana la deficiencia ya sea porque no se presenta en el tiempo legalmente previsto o porque



resulta que al subsanar persiste el vicio, se procederá en términos del precepto tildado de inconstitucional, lo cual evidencia que sólo en caso de que no se cumpla, después de desahogado el procedimiento, con el mandato legal, será aplicada la sanción, lo cual resulta, como se dijo, acorde al bloque de constitucionalidad.

De ahí que la sanción tiende a que se respete el principio de paridad de las candidaturas.

TEMA 9. Presunción de la voluntad del partido en las solicitudes de registro de candidatos.

La disposición legal controvertida es del tenor siguiente:

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

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

Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. El Partido Político Nacional MORENA afirma que al disponer el legislador ordinario en la norma general impugnada que, **se entenderá que un partido político opta por la última solicitud de registro de candidatos presentada**, si fueren varias del mismo partido para un mismo cargo de elección popular y no atendiere éste al requerimiento formulado por el Consejero Presidente o el Secretario General de Acuerdos, en el plazo de 48 horas, respecto de cuál candidatura debe prevalecer, el artículo es inconstitucional, al vulnerar los principios de certeza, legalidad y objetividad, auto organización y autodeterminación de los partidos políticos, y poner en riesgo el derecho ciudadano de los ciudadanos a ser votados a cualquier cargo de elección popular de los candidatos que hubieren sido seleccionados conforme a los estatutos partidistas **pero no se trate de los registrados en la última solicitud de registro.**

Por lo que, al presumir cuál es la voluntad de un partido político ello puede traducirse en una vulneración al derecho fundamental de ser votado que le corresponde al candidato del partido que verdaderamente haya sido seleccionado, por lo que se deben solicitar al instituto político las constancias que acrediten cuál es efectivamente dicha voluntad y no presuponerla.



Opinión. En concepto de esta Sala Superior, el precepto a que se refiere este apartado no deviene inconstitucional, de conformidad con las consideraciones siguientes.

En términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Carta Fundamental, constituyen principios rectores de la materia en las entidades federativas, entre otros, el de certeza, legalidad y objetividad.

Por lo que hace al **principio de certeza**, este se desdobra de modo que el ordenamiento jurídico debe establecer principios, facultades y reglas que informan el régimen democrático en su conjunto, de modo que los participantes de los procesos electorales conozcan de manera previa, clara y precisas, cuáles son los derechos, prerrogativas y obligaciones que rigen la actuación de cada uno de ellos, incluidas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

El **principio de legalidad** consiste en que todos los procesos electorales, así como los actos y resoluciones que de ellos emanen, deben encontrar sustento en un conjunto de previsiones legales vigentes previstas en el ordenamiento jurídico.

Por último, se encuentra el **principio de objetividad**, conforme al cual, el ordenamiento jurídico debe establecer

normas y mecanismos del proceso electoral que eviten la proliferación de situaciones arbitrarias o subjetivas que produzcan conflictos respecto de los actos y resoluciones durante el proceso, que lo proyecta como un mecanismo de interdicción para que los sujetos del régimen democrático no actúen de modo arbitrario.

Ahora bien, en la hipótesis normativa que reclama MORENA, se prevé que cuando existan dos o más registros por parte de un partido político para algún cargo de elección popular, el OPLE debe requerir al instituto político atinente, a efecto de que en un plazo de cuarenta y ocho horas, aclare qué candidata o candidato de los propuestos es que el que finalmente será registrado para la contienda, estableciendo una regla por la que, en caso de que el partido sea omiso en aclarar dicha cuestión, la autoridad administrativa electoral deberá registrar a la persona propuesta en la última solicitud de registro presentada por el partido.

Pues bien, contrario a lo que asegura MORENA, la regla estatuida en el precepto cuya regularidad constitucional de cuestiona, lejos de vulnerar los principios antes mencionados, los tutela de modo efectivo.

En principio, debe decirse que de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, corresponde a los partidos políticos la prerrogativa y, a la vez, obligación de postular candidatos para la renovación de los poderes



públicos, mediante la celebración de los procesos comiciales. Como sucede en el caso, la concretización secundaria de dicha prerrogativa, permite que, hasta en tanto no concluya la etapa de registro de candidatos, los institutos políticos estén en aptitud de registrar a más de una persona para ser postulada como candidata, en tal caso, en razón de que solamente puede contender una sola persona, cuando se realiza el registro de dos o más y el partido político no aclara cuál de los registrados será el finalmente postulado, la norma combatida prevé una regla que se basa en el principio de autodeterminación y expresión de la voluntad del partido político registrante.

Efectivamente, hasta en tanto llegue el momento del cierre de la etapa de registro para la postulación de candidatos, el instituto político puede registrar a dos o más personas, puesto que es éste, en términos de su normativa interna y el resto del ordenamiento jurídico electoral, el vehículo para que esa postulación sea jurídica y materialmente posible; sin embargo, si previo a que dicha etapa concluya, existen dos o más registros para un mismo cargo de elección popular, el partido debe, a requerimiento del OPLE, señalar cuál es la persona que finalmente será postulada, lo que pone de relieve que, en todo momento, el precepto respeta la autodeterminación de los partidos políticos, pues la decisión final corresponde a ellos.

Ahora bien, el propio precepto prevé una excepción que se actualiza, cuando, no obstante haber sido requerido

expresamente para tales efectos, ante el registro de dos o más personas para un mismo cargo de elección popular, el partido político es omiso en señalar quién debe ser la persona que finalmente será postulada, en tal caso, el legislador democrático de Quintana Roo ha optado por la autodeterminación de los partidos, a partir de aplicar una figura de novación en la expresión de la voluntad y tácita revocación de los registros previos al ulterior.

Dicha regla resulta constitucional y permite que prevalezcan los principios de certeza, legalidad y objetividad, en tanto que:

- Desde su entrada en vigor, los partidos políticos tienen conocimiento de que, en caso de haber dos o más registros para un mismo cargo de elección popular, en caso de no especificar cuál de las personas será postulada, prevalecerá la que se encuentre en el último registro.
- No queda al arbitrio de la autoridad administrativa electoral realizar o no el registro, sino que, en todo momento, se garantiza al partido político que siempre se postulará a una persona propuesta por éste para contender en determinado proceso electoral, que será la que corresponda al último registro; y,
- La decisión de que se postule a la candidata o candidato del último registro, no se basa en una apreciación



subjetiva o arbitraria de la autoridad administrativa electoral, sino en la propia autodeterminación de los partidos políticos, teniendo en cuenta para ello la novación en la manifestación de la voluntad y la consecuente revocación tácita de los registros anteriores, por lo que, en todo caso, quien será postulado ha sido propuesto por el propio partido, sin que intervenga la voluntad de un tercero

Bajo estas premisas, se considera que el concepto de invalidez que nos ocupa debe ser calificado de infundado.

TEMA 10. Marcación de la boleta electoral en el emblema de la coalición.

La disposición legal controvertida es del tenor siguiente:

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

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

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

La porción controvertida está subrayada.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. El partido político nacional MORENA afirma que la porción controvertida es inconstitucional, y vulnera lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4 del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, porque solo compete al Congreso de la Unión establecer las reglas relativas a la figura de las coaliciones particularmente las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas.

De igual modo, considera que la porción combatida, contraviene lo previsto en el artículo 87, numeral 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual dispone que, independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, **“cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral”**, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en la Ley.

Así como lo dispuesto en el artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que prevé que el derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. *“Independientemente del tipo de elección,*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-35/2017

SALA SUPERIOR

convenio de coalición y términos precisados en el mismo, cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate”.

DERACION
A NACION
ACUERDOS
DE L. PROVERSIAS
DE ACCIONES BY
LIBAD.

Opinión. Para este órgano jurisdiccional especializado, los argumentos de invalidez que hace valer MORENA son **fundados**, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la cuestión planteada al decidir las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas.

Esencialmente el concepto de invalidez del partido político versa sobre la invalidez de la porción normativa del artículo referido, debido a que éste regula en la legislación local la posibilidad de considerar como voto válido a favor de un partido político o coalición, aquél en que el elector marque el emblema de la coalición.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, determinó respecto a la legislación del Estado de Quintana Roo, que “las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos”.

Concretamente, destacó lo siguiente:

“[...] si los artículos impugnados prevén, entre otros, los requisitos para formar coaliciones, la definición de coalición, los tipos de coaliciones, parte del contenido del convenio de coalición, el acceso a radio y televisión y el tope de gastos de campaña de las coaliciones, la representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla, **las reglas conforme a las cuales deberán aparecer los emblemas de las coaliciones en las boletas electorales**, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos y la obligación de cada uno de los partidos integrantes de la coalición de registrar listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, **deben declararse inconstitucionales, en virtud de que el Congreso Local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en este tema**”.

En este sentido, como puede apreciarse, la temática a que se refiere el concepto de invalidez planteado por MORENA fue analizado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de estimar que es inconstitucional cualquier regla emitida por los Congresos locales, respecto al tema de coaliciones, dado que carecen de competencia para ello.

TEMA 11. Asignación de regidores de Representación proporcional en los Ayuntamientos condicionada al registro de planillas.

La disposición legal controvertida es del tenor siguiente:



DE LA FEDERACION
ESTADO DE QUINTANA ROO
ACUERDO
Y
(11-11-17)

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

I. Haber registrado planillas en por lo menos seis municipios del Estado.”

Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. El partido MORENA considera que la disposición controvertida vulnera, por una parte, el derecho de los candidatos para acceder a esos cargos no obstante haber tenido el tres por ciento o más de la votación válida emitida en el municipio correspondiente, y por otra, el derecho de los ciudadanos de votar y estar debidamente representados según el resultado de la elección, por lo que dicha norma constituye una limitante irracional y excesiva.

Además, de que está fuera de lugar y nada tiene que ver en la elección popular de ayuntamientos efectuada en cada municipio, por lo que podría darse el caso de que, partidos políticos con mejor respaldo popular en un determinado municipio, según los resultados electorales, carezcan sin embargo de representación en el cabildo por el solo hecho de no haber postulado planillas en el número mínimo que el legislador impuso.

Finalmente, afirma que la Constitución Federal establece que los legisladores deben incluir el principio de representación proporcional en la elección de cada cabildo en cada uno de los municipios, por lo que es indebido que se dejen de considerar los votos de los partidos políticos que no hubiesen postulado planillas completas en seis o más municipios quintanarroenses

Opinión. Para este órgano jurisdiccional especializado, los argumentos de invalidez que hace valer MORENA son fundados, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la cuestión planteada al decidir las acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas.

Esencialmente el concepto de invalidez del partido considera que el artículo 381, fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales local, en el que se limita la asignación de regidurías de representación proporcional a que se hayan registrado un mínimo de seis planillas en los demás municipios que conforman el Estado transgrede el derecho de los partidos políticos a postular candidatos y vulnera el derecho de los ciudadanos a ser postulados sin mayores limitaciones que las establecidas en la Constitución Federal, aunado a que la representación proporcional de un ayuntamiento no puede estar condicionada a lo que sucede en otros municipios



Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas, determinó respecto a la legislación del Estado Zacatecas, que contenía, en el artículo 32, numeral 1, fracción I, inciso b), de la ley electoral local, una disposición similar que señalaba como requisito para participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, **que los partidos políticos hayan registrado planillas en por lo menos 30 municipios**, que dicha norma era contraria a la Constitución Federal.

Lo anterior, porque, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones, el derecho de los ciudadanos a ser votados para cualquiera de los cargos de elección popular; asimismo, en el artículo 115 constitucional se establecen la autonomía municipal y el principio de representación proporcional.

De manera que, el artículo impugnado, al establecer como requisito que se registraran treinta planillas respecto de cincuenta y ocho municipios en que se divide el Estado de Zacatecas, contravenía los artículos constitucionales señalados en razón de que limita el derecho al voto pasivo de los ciudadanos de forma injustificada y exige requisitos que exceden el ámbito propiamente municipal, pues sujeta la

representación de las minorías al cumplimiento de una serie de requisitos a nivel estatal.

De manera que consideró lo siguiente:

“que los partidos políticos deban registrar planillas en cuando menos treinta municipios constituyen una limitante que rebasa el ámbito municipal correspondiente, en la que no se toma en cuenta que los votos conforme a los cuales se hará la distribución respectiva son los emitidos en un municipio en particular, lo que constituye un obstáculo que resta valor a los votos emitidos por los habitantes. Sin que sea óbice a lo anterior el criterio de este Tribunal en el sentido de que las legislaturas locales cuentan con un amplio margen de discrecionalidad, pues no es un criterio absoluto, sino que, por el contrario, en cada caso debe atenderse a la razonabilidad del diseño correspondiente. Así, toda vez que se prevé una condición relacionada con municipios distintos al en que se va a llevar a cabo la asignación correspondiente, se deja de lado que los ayuntamientos son órganos de gobierno diferenciados entre sí”.

En este sentido, como puede apreciarse, la temática a que se refiere el concepto de invalidez planteado por MORENA fue analizado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No pasa por desapercibido para esta Sala Superior que en la demanda de la acción de inconstitucionalidad respectiva MORENA señaló como porción igualmente controvertida el párrafo segundo, de la fracción I, del artículo 381, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no obstante, no expuso motivo de disenso en relación con ello, de ahí que no se realiza pronunciamiento alguno.



TEMA 12. Solicitud de pruebas al presentar una queja o denuncia.

La disposición legal controvertida es del tenor siguiente:

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

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

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

Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. El partido político nacional MORENA argumenta que dicha disposición vulnera los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 17, párrafo segundo y 116, fracción IV, incisos b) y l) de la Constitución Federal porque soslaya el **deber** de la autoridad electoral de requerir dichas pruebas de oficio o a petición de parte al órgano competente, en los casos en que desde un

inicio exista impedimento legal para que el promovente las obtenga directamente de la autoridad que posea dicha información, caso en el cual no debería tener obligación de acreditar que las solicitó oportunamente y por escrito o que no le hubiesen sido entregados.

Por lo que afirma, que el precepto tiene una regulación deficiente ya que pretende recaer en el denunciante o quejoso la carga de acreditar que solicitó por escrito al órgano competente las pruebas que pretenda ofrecer en un procedimiento ordinario sancionador, y que no le hubiesen sido entregadas.

En este sentido, afirma que el legislador prevé únicamente la regla general, pues por lo regular es al promovente al que le corresponde acreditar esos extremos, no obstante que existen excepciones que no están consideradas, como son los casos en los que no está al alcance del promovente obtener determinadas pruebas, por la sencilla razón de eventualmente existir cierto impedimento legal para que le sean proporcionadas por la autoridad que las tiene en sus archivos.

Por lo que, considera dable acudir a otros criterios, de otras materias, como en el amparo, en donde se ha establecido que la parte interesada puede acudir directamente ante el juez de distrito para que requiera a los funcionarios o autoridades que expidan las copias o documentos para que



sean aportados al juicio sin que previamente **los haya solicitado** cuando exista un impedimento legal para que aquéllos los expidan.¹⁰

Opinión. Esta Sala Superior estima que los mencionados conceptos de invalidez no requieren opinión especializada de este tribunal, en razón de que no se trata de temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho Procesal, por ser planteamientos relacionados con la forma en que se deben allegar las pruebas en un procedimiento sancionador electoral.

Por lo que, en este apartado, este órgano jurisdiccional se remite a los razonamientos externados, al abordar los temas 1 y 2, de la presente opinión.

TEMA 13. Fechas de conclusión distintas a las aprobadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Las disposiciones legales impugnadas son del tenor siguiente:

“Artículo Cuarto La elección ordinaria local a celebrarse el primer domingo de julio del año 2018 para la renovación de

¹⁰ Por lo que, considera aplicable la jurisprudencia de amparo siguiente “PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO. LA PARTE INTERESADA PUEDE ACUDIR DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO PARA QUE REQUIERA A LOS FUNCIONARIOS O AUTORIDADES EN EL SENTIDO DE QUE EXPIDAN LAS COPIAS O DOCUMENTOS PARA QUE SEAN APORTADOS EN EL JUICIO SIN QUE PREVIAMENTE LOS HAYA SOLICITADO, CUANDO EXISTA UN IMPEDIMENTO LEGAL PARA ELLO.

los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, se sujetará a lo siguiente:

(...)

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

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

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

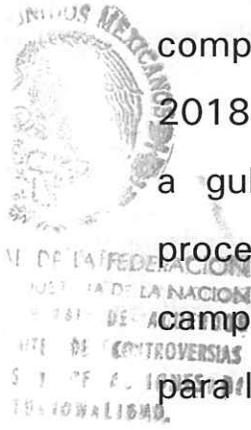
Las porciones controvertidas están subrayadas.

(Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. El partido MORENA considera que dicho artículo vulnera el principio de supremacía constitucional, así como el ejercicio de la facultad de atracción del Consejo General del INE, toda vez que el veintiocho de agosto del presente año, dicha autoridad aprobó el acuerdo INE/CG386/2017, a través del cual:

a) Se estableció la fecha de término de las precampañas para que concluyan el 11 de febrero de 2018;

b) Se establece la fecha máxima del término del periodo para recabar apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes para que concluyan el 6 de febrero de 2018;



c) Y, por último, estableció la fecha límite para la aprobación del registro de candidaturas por las autoridades competentes, para realizarse a más tardar el 29 de marzo de 2018 para el proceso electoral federal, para las candidaturas a gubernaturas, así como todos aquellos cargos de los procesos electorales locales, en donde la duración de las campañas sea mayor a sesenta días y el 20 de abril de 2018, para los procesos electorales locales restantes.

En este sentido considera que las normas controvertidas están en franca contradicción con el citado acuerdo conforme a lo siguiente:

Artículo transitorio controvertido	Acuerdo INE/CG386/2017	Diferencia de días
Fecha de precampañas: Del 3 de enero al 1 de febrero de 2018.	Fecha de término de las precampañas: 11 de febrero de 2018.	10 días.
Fecha para la declaración de procedencia del registro de candidatos: 13 de mayo de 2017.	Fecha límite para la aprobación del registro de candidaturas: 20 de abril de 2018 (procesos locales en los que no habrá elección de gobernador o cuyas campañas sean menor a 60 días	7 días.

Por lo que solicita, se declaren inconstitucionales las porciones normativas subrayadas.

Opinión. Esta Sala Superior considera que la norma de tránsito controvertida no contraviene el principio de

supremacía constitucional, ni el ámbito de facultades de los congresos locales en materia electoral, como en seguida se demuestra.

En el Punto Resolutivo Primero del Acuerdo INE/CG386/2017, de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral homologó los calendarios de los procesos electorales federales y locales, estableciendo fechas límites para la conclusión de las etapas de precampaña; obtención de apoyo ciudadano para los candidatos independientes y la aprobación del registro de candidatos a las elecciones locales.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Norma Suprema, y dada la importancia, trascendencia y complejidad de la organización y desarrollo del Proceso Electoral Federal 2017-2018, en el que concurrirán treinta procesos locales, el Instituto Nacional Electoral estimó indispensable homologar los calendarios electorales de aquellas entidades federativas que tendrán proceso electoral concurrente, con el propósito de no poner en riesgo la elección y los principios democráticos que la autoridad electoral está obligada a observar, respetar y hacer guardar.

Así, el Instituto Nacional Electoral homologó para todos los procesos electorales locales, las fechas para la conclusión de las precampañas, los periodos para recabar apoyo ciudadano de todos los aspirantes a candidatos



independientes y la aprobación del registro de candidaturas por las autoridades competentes.

Según expresó el Instituto, la definición de etapas y relaciones institucionales homogéneas permitirían llevar a cabo una adecuada coordinación y seguimiento del proceso electoral, protegiendo con ello los principios constitucionales de certeza, objetividad y legalidad que consagran los preceptos 41 y 116 de la Norma Fundamental.

En el propio Acuerdo se determinó que los plazos fijados por el Instituto Nacional Electoral para la conclusión de las etapas correspondientes, **se referían a fechas límite.**

Sobre estas premisas, es patente que el ejercicio de la facultad de atracción por parte del Instituto Nacional Electoral, para homologar las fechas de las etapas antes mencionadas, con fundamento en el artículo 41 de la Norma Suprema, no vació de contenido la facultad del Congreso del Estado de Quintana Roo en la materia, cuenta habida que éste, en ejercicio de las facultades constitucionales que le confiere el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Norma Suprema, tiene atribuciones para establecer las reglas y plazos para las precampañas y campañas electorales en esa entidad, facultad que se ubica dentro del campo de libertad de configuración normativa que corresponde a aquél, teniendo como únicas restricciones para ello que se respeten los plazos de duración consagrados en el precepto constitucional mencionado.

J

TEMA 14. Procedimiento para cubrir la vacante absoluta de la fórmula de diputados de mayoría relativa.

La disposición legal impugnada es del tenor siguiente:

"Artículo 52 Bis, párrafo Segundo.

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

Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

La porción normativa controvertida está subrayada.

Concepto de invalidez. La redacción del artículo no garantiza que se cumpla el principio de paridad de género pues debería cubrirse con el integrante de la lista del partido político que garantice una mejor proporción o paridad, considerando en todo caso la totalidad de integrantes del órgano legislativo, ni los de certeza y objetividad electorales, dado que no hay necesariamente un orden de prelación definido en dicha redacción y los operadores jurídicos podrían entender su significado de múltiples maneras.

Ello, porque el hecho de que el legislador local ordenara que la vacante absoluta de una fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa sea cubierta por quien siga en el orden de prelación de la lista registrada por el mismo



partido político, pero al mismo tiempo recomiende que el sustituto sea "en forma preferente" del mismo género no garantiza el principio de paridad de género previsto en el artículo 41 constitucional y en el segundo transitorio, fracción II, inciso h), del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil catorce, que ordena al Congreso de la Unión, así como a los partidos políticos a establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas de legisladores federales y locales.

Al respecto, MORENA aduce que ordenar que se cubra tal vacante con quien siga en el orden de prelación, naturalmente implica que sería de género distinto al último asignado al partido político de esa lista de integrantes, con lo que, a primera vista, cambiaría una curul de un género a otro, pero además, al mismo tiempo, se dispone que el sustituto sea "en forma preferente" del mismo género al de la vacante, lo que implicaría ajuste pero no necesariamente abonaría a la prevalencia del principio paritario.

Por lo que considera que la norma debe establecer un diseño normativo que garantice de mejor manera la eficacia del citado principio, pues deja en manos del operador jurídico la determinación de cubrir la vacante con quien siga en el orden de prelación, según su interpretación de la norma, por lo que solicita a ese tribunal que invalide el artículo 52 Bis.

Opinión. Esta Sala Superior considera que el precepto que se aborda en este apartado **resulta inconstitucional**, por dos motivos distintos, en atención a los razonamientos que enseguida se externan.

A. Violación al principio de paridad de género.

El artículo 41, Base I, de la Constitución General de la República, establece como principio sustantivo para la participación política de la ciudadanía en la integración y renovación de los órganos representativos, el relativo a que el ordenamiento jurídico en su conjunto debe garantizar la paridad entre los géneros para la postulación de candidatos a nivel federal y local.

De esta guisa, el principio de paridad de género tiene como finalidad constitucional que se generen las posibilidades materiales reales de que las condiciones de participación política y el acceso a los cargos públicos de hombres y mujeres se equilibren.

Así, resulta innegable que el Poder Reformador de la Constitución ha reconocido la importancia de lograr la concretización del liderazgo político de las mujeres y la generación real de condiciones fácticas para que éstas accedan, efectivamente, a los cargos de representación popular, en condiciones de paridad con los candidatos de sexo masculino.



En el caso del precepto combatido, el legislador democrático de Quintana Roo previó un mecanismo para cubrir la vacante absoluta que se pudiera presentar en la fórmula de diputados al Congreso del Estado por el principio de mayoría relativa, la cual será cubierta por el integrante de la lista registrada por el mismo partido político bajo el principio de representación proporcional que siga en el orden de prelación, el que, de forma preferente, será del mismo género.

A juicio de este Órgano Jurisdiccional, la expresión "de forma preferente será del mismo género", produce, al menos, dos problemas de inconstitucionalidad.

El primero, tiene que ver con que, si el candidato registrado en la lista presentada por determinado partido político para la elección de diputados al Congreso del Estado de Quintana Roo por el principio de representación proporcional, que siga en el orden de prelación es hombre, dicho mecanismo no garantizaría la paridad de género mandatada por la Constitución Federal, siempre que la vacante absoluta para diputados por el principio de mayoría relativa se presentara respecto de una fórmula de género femenino, puesto que, en lugar de ser una mujer la que cubriera la vacante actualizada, se presentaría un desplazamiento hacia el género masculino, lo cual produciría un desequilibrio en la paridad que debe imperar.

El segundo, consiste en que tal y como ha sido expedida la norma que nos ocupa, queda al arbitrio del operador que vaya a realizar la sustitución respectiva, determinar si ante una vacante absoluta de una fórmula de candidatas a diputadas al Congreso del Estado de Quintana Roo, de género femenino, se opta porque sea cubierta por el integrante que siga en el orden de prelación de la lista de candidatos por el principio de representación proporcional, sea hombre o mujer, por lo que tal mecanismo no produce una tutela fuerte que concretice materialmente el principio de paridad de género que alberga el artículo 41 de la Norma Suprema.

Bajo estas premisas, esta Sala Superior estima que para que el precepto reclamado fuera apegado a la Constitución Federal, sería necesario que en el mecanismo para cubrir vacantes antes descrito, se hubiese establecido una regla de alternancia obligatoria entre géneros, de modo que, cuando la vacante de la fórmula de la candidatura de mayoría relativa estuviera integrada por el género femenino, la siguiente en la lista por el principio de representación proporcional en el orden de prelación que se tomara fuera una mujer, inclusive, cuando en estricto orden material se tratara de un hombre.

Solamente una redacción en tal sentido coadyuvaría con el objetivo de lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el ámbito político, establecido



SALA SUPERIOR

como uno de los principios constitucionales del régimen democrático, consistente en la concretización de la igualdad en la participación política entre mujeres y hombres.

Ciertamente, la implementación de la frase: "de forma preferente será del mismo género", en la construcción de la estructura normativa del artículo de la Constitución local reclamado, no permite alcanzar la paridad de género, en tanto que el mecanismo para cubrir la vacante definitiva establece como una posibilidad, el que ello se realice con el mismo género, sin establecerlo como un mandato vinculante, lo que permite que sea potestativo, ante la actualización de una vacante de una fórmula de candidatas, elegir si se será otra mujer u otro hombre, lo cual, como se ha puesto de relieve, no garantiza la vitalización material del principio correspondiente

B. Violación a los principios de asignación de mayoría relativa y representación proporcional en la forma de cubrir las vacantes.

En el artículo 116 de la Constitución Federal, se establece que las legislaturas de los Estados se integrarán por diputados electos conforme a los principios de asignación de mayoría relativa y representación proporcional en los términos que se dispongan en sus leyes.

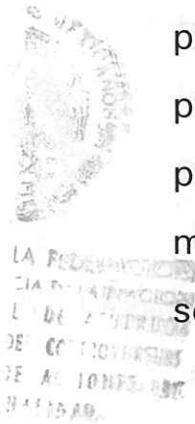
J

Como puede verse, el mandato constitucional es que los Congresos de los estados prevean la elección de sus diputados por ambos principios, dejándoles un ámbito de libertad de configuración para que establezcan las reglas y normas mediante las cuales lo anterior se concrete, siempre que dicha regulación, como lo ha estatuido la Suprema Corte de Justicia¹¹, no vulnere diversos principios o derechos fundamentales consagrados en la propia Norma Suprema.

Ahora bien, los principios de asignación de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, conviven en nuestra Constitución Federal, tanto para las elecciones del Congreso de la Unión, como para las de los Congresos de las entidades federativas, aunque cada uno atiende a una lógica distinta al momento de convertir los votos en escaños en el modelo representativo.

En efecto, en el primero de los principios de asignación mencionados, tratándose de la elección de diputados a los Congresos estatales (así como al Congreso de la Unión), resulta electo diputado quien obtenga el mayor número de votos directos en determinada demarcación territorial, denominada distrito uninominal; mientras que, en relación con el segundo, será electo diputado el candidato postulado por

¹¹ Este criterio se encuentra en la **Jurisprudencia P./J. 11/2016**, del Pleno del Alto Tribunal, cuyo rubro expresa: **LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.**



un instituto político en la lista respectiva, siempre que la fuerza política haya alcanzado el número de votos exigidos por la ley para materializar su representatividad en los órganos parlamentarios aludidos; de manera que, respecto del primero modelo estamos ante una elección directa, mientras que en el segundo, ante una de tipo indirecta.

Sobre estas premisas, dado que cada principio de asignación busca una finalidad representativa diferenciada (el de mayoría relativa, persigue el apoyo directo de la ciudadanía a los candidatos, mientras que el de representación proporcional, busca conseguir espacios asignados a los partidos políticos en relación con su fuerza representativa y número de votos obtenidos) en el régimen democrático, su adecuado funcionamiento implica que su operación, desarrollo y reglas permanezcan separadas durante su implementación, pues de lo contrario, podría distorsionarse su finalidad constitucional.

Trasladando la premisa anterior al caso de la norma que se estudia en este apartado y cuya inconstitucionalidad ha sido alegada por MORENA, esta Sala Superior advierte que aquélla deviene inconstitucional, al establecer un mecanismo para cubrir la vacante de la fórmula total de diputados al Congreso del Estado de Quintana Roo, por el principio de mayoría relativa, que implica el cruce de ambos principios de asignación.

Ciertamente, de darse la vacancia antes expuesta, el precepto reclamado dispone que la misma será cubierta por el integrante de la lista registrada por el partido político postulante bajo el principio de representación proporcional, que siga el orden de prelación, lo que produce una distorsión en el modelo representativo, en razón de que, por una parte, quien cubrirá la vacante no obtuvo los votos de manera directa, esto es, la ciudadanía no expresó el apoyo a tal candidato a través de las urnas para que asuma el encargo público; y, por otra, debido a que puede darse el supuesto de que el sustituto ni siquiera pertenezca a esa demarcación territorial, por lo que se estaría configurando una representación ficticia que no corresponde a la voluntad del elector, quien en términos del derecho al voto en su vertiente activa consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Carta Fundamental, debe determinar quién ocupará el escaño bajo la asignación por mayoría relativa.

Bajo este orden de ideas, se considera que para la suplir la vacante definitiva de la fórmula de mayoría relativa de diputados al Congreso de Quintana Roo, sin producir una distorsión con el cruce de ambos principios de asignación, lo adecuado sería convocar a elecciones extraordinarias¹², para que quienes accedan finalmente al escaño, lo hagan mediando la voluntad del electorado, bajo el mismo principio.

¹² A nivel federal, en relación con la vacancia definitiva que se puede presentar respecto de diputados y senadores por el principio de asignación de mayoría relativa, el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye que las vacantes deben cubrirse convocando a elecciones extraordinarias.



TEMA 15. Requisito de doce años de residencia para ocupar el cargo de Gobernador del Estado.

La disposición legal controvertida dispone:

"Artículo 80, fracción I.

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

La porción normativa controvertida está subrayada.

(Constitución Política del Estado de Quintana Roo)

Concepto de invalidez. El partido MORENA considera que debe declararse la invalidez del artículo 80, fracción I, porque existe falta de fundamentación y motivación por parte del legislador local al establecer diez años como residencia en la entidad a fin de acceder al cargo de Gobernador, cuando la Constitución Federal, en el artículo 116, párrafo segundo, fracción I, último párrafo establece sólo cinco años, pues no se advierte la necesidad de tal medida siendo ello una restricción no dispuesta en la Constitución Federal y vulnerando el principio pro persona y de igualdad, pues dicha norma no favorece a las personas aspirantes a Gobernador, y si bien, también señala que debe declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa que establece "*o hijo de padre o madre nacido en la misma*" lo cierto es que no

formula argumento alguno para demostrar la pretendida inconstitucionalidad.

Opinión. Para este órgano jurisdiccional, los argumentos de invalidez que hace valer MORENA son fundados, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya resolvió la cuestión planteada al decidir las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas y 29/2017 y acumuladas.

En efecto, el concepto de invalidez se vincula con el tema relativo al periodo de residencia en el Estado, que prevé la norma impugnada, como requisito para poder ser Titular del Poder Ejecutivo en la entidad, respecto de las personas quintanarroenses por residencia.

Al decidir las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, referente a dicha temática, el Máximo Tribunal fijó, fundamentalmente, los elementos jurídicos subsecuentes:

- Uno de los requisitos tasados por la Constitución Federal para poder aspirar al cargo de Gobernador o Gobernadora de un Estado de la República, es haber nacido en dicha entidad o acreditar una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales



• Si bien el legislador puede reglamentar las calidades para ser votado, **existen requisitos constitucionales que deben de ser estrictamente acatados por las entidades federativas** y para ello, en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, citó lo resuelto en la diversa acción 36/2011, fallada el veinte de febrero de dos mil doce, en la que expresamente sostuvo:

“En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su texto el derecho a ser votado, como uno de los derechos humanos que deben ser tutelados por toda autoridad en el país.

Ese derecho a ser votado está sujeto al cumplimiento de los requisitos que se establecen tanto en la constitución federal, como en las constituciones y leyes estatales.

La ciudadanía mexicana por ejemplo, condición necesaria para gozar y ejercer los derechos políticos, se regula directamente en la Constitución Federal, mientras que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que se complementan con otros dispositivos constitucionales), y que en conjunto establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular:

REQUISITOS TASADOS. Aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

REQUISITOS MODIFICABLES. Aquéllos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer MODALIDADES diferentes, de modo que la Norma Federal adopta una función supletoria o referencial, y

REQUISITOS AGREGABLES. Aquéllos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

Tanto los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario (...)".

De igual modo, refirió que en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada el doce de enero de dos mil diez, el Tribunal Pleno dio una explicación exhaustiva de los requisitos tasados o no tasados de la Constitución Federal para ser Gobernador o Gobernadora, incluyendo la necesaria natividad en el Estado o residencia no menor a cinco años, el margen de libertad configurativa del legislador local y la compatibilidad de estos requisitos con el derecho humano a ser votado reconocido en el propio texto constitucional, pudiéndose leer en la sentencia lo siguiente:

Ahora, como hemos referido, conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, sólo pueden ser Gobernadores de un Estado:

Todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad de que se trate, sin restricción de residencia alguna, y

Todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado, con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

En este sentido, determinó que, de una interpretación teleológica y sistemática del artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal, entre otras cuestiones, como requisitos tasados, se tiene que sólo pueden ser titulares del Poder Ejecutivo de un Estado de la República todos los



ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad federativa de que se trate (sin restricción de residencia alguna) y todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado (es decir, vecinos), **con una residencia efectiva no menor de cinco años** inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales, siempre y cuando se tengan 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local.

Sobre estas premisas, la Suprema Corte de Justicia consideró que la residencia efectiva no menor de cinco años, para el caso de una persona mexicana **no nativa o nativo del Estado de que se trate, no resulta entonces un supuesto de elegibilidad que pueda ser modulado o cambiado por el Poder Legislativo local, sino un requisito tasado por la Constitución Federal**, del cual se aprecia fue una decisión expresa del Poder Reformador de la Constitución Federal, no dejarlo en manos de dicha libertad configurativa de los Estados de la República.

Luego, es evidente que la Suprema Corte de Justicia ya se pronunció en el sentido de que el requisito de residencia efectiva no resulta una cuestión que pueda ser modulada por el legislador local, al encontrarse dentro de aquellos que la Norma Fundamental define directamente, **sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.**

En este sentido, como puede apreciarse, la temática a que se refiere el concepto de invalidez planteado

por MORENA fue analizado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de estimar inconstitucional cualquier regulación que pretenda flexibilizar o endurecer el requisito de residencia para quienes aspiren a ser Gobernador del Estado.

Conclusión.

Por las razones expresadas, se concluye:

PRIMERO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los artículos 27, párrafo primero, 36, fracciones II y III, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 416, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, **no emite opinión porque no pertenecen al ámbito especializado del derecho electoral.**

SEGUNDO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, opina que los artículos 34, fracción I, 137, fracción XXX, 297, párrafos primero y segundo, 213 párrafo primero, 214, 228, fracciones II, V y IX, 276, párrafo segundo, 277, párrafo cuarto, 280, párrafo último, y artículo cuarto transitorio, fracciones II, III y IV de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo **no son contrarios** a la Constitución.



TERCERO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que las porciones normativas impugnadas contenidas en los artículos 135, fracciones III y IV; 150, fracción XXII, 174, párrafos segundo, tercero y cuarto, 309, 337, fracción I, inciso a), 381, fracción I; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo y 52 Bis párrafo segundo y 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo **son contrarios a la Constitución.**

Emiten la presente **Opinión** las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

[Signature]
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

[Signature]
FELIPE DE LA MATA PIZANA

MAGISTRADO

[Signature]
INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

[Signature]
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADA

[Signature]
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

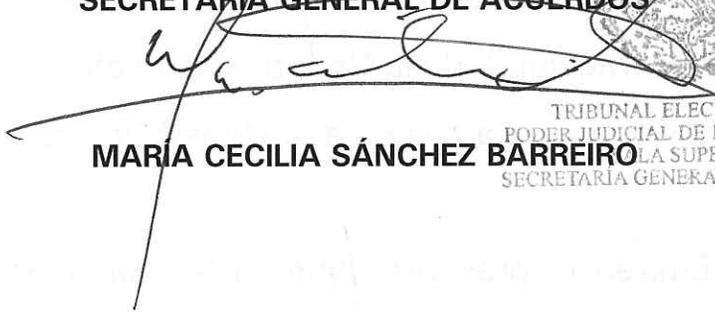
SUP-OP-35/2017

MAGISTRADO



JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
LA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS