

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 32
O R D I N A R I A
MARTES 12 DE MARZO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del martes doce de marzo de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número treinta, ordinaria, celebrada el lunes once de marzo de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el doce de marzo de dos mil trece:

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

**II. 1. 67/2012 Y
SUS
ACUMULADAS
68/2012 Y
69/2012**

Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012 promovidas por los Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, demandando la invalidez de los Decretos 170, en el que se reformó la Constitución Política y 199, en el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Electoral, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y del Código Penal, todos del Estado de Quintana Roo. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012 a que esta resolución se refiere. SEGUNDO. Se declara la invalidez en su totalidad del Decreto 170, por el que se reformó la Constitución del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veintidós de noviembre de dos mil doce, por lo que se refiere al procedimiento legislativo respectivo, en los términos del considerando quinto del presente fallo. TERCERO. En relación con el Decreto 199, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Electoral, Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todos del Estado de Quintana Roo, se declara la invalidez del artículo 134, fracción II, completa, fracción III, en la parte que señala: “de por lo menos el dos por ciento”, así como la fracción IV, en la parte que prevé: “el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o*

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

mayor porcentaje”, lo anterior en términos del considerando octavo de esta resolución. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 116, 119, 143, fracción IV, de la Ley Electoral así como el diverso 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo. QUINTO. Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando octavo “Restricción a los ciudadanos a que se admita únicamente a un candidato, fórmula o planilla independientes y obligación de los candidatos ciudadanos de participar en un proceso de selección previo con la finalidad de obtener el 2% del respaldo ciudadano del total del padrón en la demarcación”.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que aun cuando la sesión anterior se pronunció por la constitucionalidad del postulado de un aspirante único, de un nuevo análisis del tema llegó a la conclusión de que el hecho de que sea solamente un candidato independiente es limitativo y restrictivo por lo que se pronunciaría por la propuesta del proyecto.

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en contra del proyecto y por la validez de la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo pues consideró que la norma pasa un estándar mínimo de regularidad constitucional que no restringe el derecho a ser votado que incluye la prerrogativa de registro como candidato así como que la regulación normativa cae dentro del margen de apreciación de libre configuración legislativa del Congreso de Quintana Roo.

Indicó que la Constitución Federal no asigna un contenido específico e invariable al derecho a ser votado, sino que expresamente prevé que su consecución en su fase de acceso a la boleta como candidato, será objeto de una deferencia al Legislador local, ya que los ciudadanos deben cumplir con determinados requisitos, condiciones y términos y si bien la intención del constituyente al reformar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal consistió en abrir el sistema electoral a personas que no pertenecieran a un partido político para participar en un procedimiento democrático de elección, lo cierto es que el derecho a ser votado no puede interpretarse en términos absolutos, de tal manera que las afirmaciones relativas a que otorgar el derecho a participar como candidato independiente a una sola persona en cada cargo público obstaculiza el ejercicio del derecho y abandona los principios y postulados de la Constitución, son infundadas, pues implicarían otorgar este derecho un contenido que carece de sustento constitucional.

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

Consideró que el precepto constitucional no establece que todas las personas tienen de manera asegurada el derecho a registrarse como candidatos independientes, sino que sólo otorga una prerrogativa de acceso *prima facie* para ser votados para cualquier cargo público permitiendo el acceso al sistema electoral independientemente de cualquier partido, cubriendo los requisitos previstos en la ley para este fin.

Precisó que la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, prevé dichos requisitos y condiciones, que constituyen la libertad configurativa del Legislador local y deben pasar por un estándar ordinario de idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad para verificar que no contradigan directamente los postulados de la Constitución Federal e indicó que en el caso, el precepto impugnado obedece a la finalidad legítima relativa a lograr un candidato competitivo y utilizar eficientemente los recursos públicos que serán asignados al candidato independiente.

Por ende, consideró que dicho precepto es idóneo, necesario y proporcional para cumplir con el fin legítimo para el cual se creó pues respeta el derecho constitucional a ser votado y establece requisitos que intentan hacer eficaz el sistema electoral limitando el resultado a una sola candidatura independiente y a la comprobación de cuando menos, un apoyo electoral del 2% del padrón correspondiente, para obtener un candidato que represente

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

a cierta parte del electorado y pueda competir con la estructura de los partidos, al cual se le asignarán recursos públicos que por su propia naturaleza, son escasos.

En ese orden de ideas, sostuvo que los requisitos que se imponen a los ciudadanos para que se postulen como candidatos independientes no constituyen cargas ajenas a la razonabilidad constitucional pues no discriminan entre los ciudadanos competidores, aunado a que la restricción de un solo candidato independiente y la comprobación de cierto respaldo electoral se relaciona con el fin legítimo que consiste en el uso eficiente de los recursos públicos en una contienda electoral y, por ende, este Alto Tribunal no puede modificar ni perfeccionar el sistema electoral de dicha entidad pues las normas impugnadas obedecen a la finalidad legítima del Legislador local y guardan una relación de instrumentalidad con la propia Constitución, en concordancia con la libertad de configuración legislativa.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que si bien es cierto que el derecho a registrarse como candidato ciudadano previsto en la Constitución alcanza a todos los ciudadanos, la pretensión final del que lo ejerce consiste en ocupar un cargo de elección popular, por lo cual, para garantizar la efectividad de dicho derecho, no sólo debe tomarse en cuenta la posibilidad de participación sino que se debe dotar de contenido dicho derecho en la lógica de que no sólo comprende el derecho a participar, sino que lleva implícita la finalidad de acceder a un cargo de elección

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

popular, pues ambos elementos conforman el contenido esencial de esta previsión, por lo que debe garantizarse la posibilidad de participar y de acceder efectivamente a los cargos públicos.

Por ende, consideró que el sistema impugnado resulta constitucional, pues garantiza que quien logre conseguir la candidatura respectiva esté en condiciones de competir realmente con los partidos políticos durante el proceso comicial y pueda aspirar efectivamente a un cargo público.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán precisó que las posiciones en contra del proyecto se basan en el financiamiento público que coincide con la defensa del Congreso respecto de su legislación, que constituye un factor determinante en toda elección y aunado a que también podría existir un financiamiento privado, lo cierto es que principalmente el financiamiento público consiste en un medio para alcanzar un puesto de representación popular.

En ese sentido, consideró que si el argumento para sostener que exista un método de selección previo con la finalidad de obtener un sólo candidato será el financiamiento público, podría concluirse que uno de los medios para acceder al cargo de representación popular se convirtiera en un fin en sí mismo, pues se pretende privilegiar la oportunidad de que el candidato único cuente con un financiamiento público, lo que revierte el orden de los factores, es decir, el financiamiento a partir de un

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

mecanismo de selección previa en el que acceda a competir quien logre mayores adhesiones públicas.

Agregó que dentro de los diversos argumentos en relación con la viabilidad del sistema de la candidatura única se expresó el contraste con la candidatura de varios interesados, lo que favorecerá el tener la oportunidad de conocer a profundidad al candidato que contiene contra los otros, lo que generaría dos cuestiones, si se vaticina que una candidatura ciudadana múltiple daría lugar al desorden, la descomposición o la confusión, se subestimaría la capacidad instalada de las autoridades electorales administrativas anticipando que no están capacitadas para conducir una contienda electoral con varios candidatos, aunado a que se afirmaría que una candidatura se favorece respecto de las anteriores por establecer un orden y un sistema, de tal manera que el mensaje para las legislaturas que no han desarrollado la figura consistiría, ante la posición probablemente mayoritaria, en que la candidatura única favorece el orden y la comodidad de la elección en tanto que una candidatura ciudadana múltiple la desfavorece, lo que desmerecería la oportunidad para los que consideren que un sistema de candidatos varios pudiera ser viable.

Indicó que en estos casos se equipara al candidato único a la oferta política de los partidos, aunado a que la Constitución quiso diferenciar la oportunidad de que alguien sin partido llegue a la contienda, lo que podría dar a

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

entender que la conformación de una candidatura única se trata de asemejar a la de un partido.

Por ende, sostuvo su proyecto y aun cuando consideró interesantes y reflexivas las propuestas en contra de éste, ninguna de ellas es suficiente para suponer por qué la Constitución pudiera permitir que tratándose de candidatos únicos, solo uno pudiera contender frente a los partidos políticos otorgando ventajas y acomodados indebidos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó que esta situación debe abordarse necesariamente como sistema y como modelo.

Señaló que el modelo se presenta con varios aspectos que deben abordarse de esta manera, pues sería distinta la forma en que se elabore la pregunta pues si se hiciera aisladamente, sería válido que se deje competir a un ciudadano contra los partidos políticos, pues debe entenderse en el sistema para la participación de la candidatura independiente acompañado al sistema de partidos de la Constitución, en función de que se reconoce como un derecho fundamental el voto activo y el pasivo sin pertenecer a determinado partido.

Consideró que en el caso la preselección no desalienta la participación pues la oferta política se realiza en función del desarrollo de las candidaturas ciudadanas, por lo que estimó que el precepto impugnado es constitucional.

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

El señor Ministro Franco González Salas precisó que este punto debe abordarse sistemáticamente pues la invalidación de preceptos o porciones puede afectar el sistema en su conjunto, lo que tendría como consecuencia la necesidad de invalidar el sistema completo.

Señaló que la diferencia en el caso consiste en que el artículo 35, fracción II, de la Constitución al abrir la posibilidad de candidaturas independientes, implica el cumplimiento de determinados requisitos, condiciones y términos previstos en la legislación, por lo cual, el constituyente autoriza a las legislaturas locales a prever éstos para que los candidatos independientes procedan al registro correspondiente, respecto de lo que consideró que debe existir una evaluación o escrutinio constitucional en el sentido de que dichos requisitos, condiciones y términos pudieran violentar algún principio constitucional.

Por ello, sostuvo que en el caso no puede analizarse esta situación como un sistema pues para que una persona se registre como candidato independiente debe cumplir con determinados requisitos y condiciones como la relativa a contar con determinado porcentaje a partir de adhesiones y no de votos ni de electores en sentido estricto, lo que constituye una peculiaridad en el sistema ya que la competencia entre varios candidatos favorecerá a aquél que cuente con el mayor número de adhesiones, debiéndose abrir el análisis del respectivo proceso democrático para determinar si existe algún elemento que impida una

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

participación en iguales condiciones, pues consideró que no existe, ya que los ciudadanos que aspiren a ser candidatos independientes en el ámbito de su jurisdicción, deberán obtener las adhesiones necesarias para lograr el mayor número con la condicionante relativa a que éstas representen un porcentaje de los electores.

Por ende, consideró que no se violenta principio democrático alguno y el precepto impugnado no es contrario a la Constitución.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra de la propuesta. Se refirió al artículo 35 constitucional e indicó que la Constitución había establecido desde 1917 un sistema en el que los candidatos ciudadanos se presentaban a través de los partidos políticos; sin embargo, a partir de la acción de inconstitucionalidad 36/2011 del Estado de Yucatán, se aprobó la posibilidad de aceptar las candidaturas independientes en el sentido de que aun cuando no estuvieran expresamente establecidos en la Constitución, no existe una prohibición como tal. Posteriormente se declaró en una acción de inconstitucionalidad la validez de lo establecido al respecto en el Estado de Durango y se desestimó la acción relativa a la legislación del Estado de Zacatecas.

Estimó que conforme al referido precepto constitucional existe el derecho de todo ciudadano a votar y ser votado y se establecen determinadas condicionantes que además

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

remiten a su vez a que éstas las establezca el Legislador ordinario, de tal manera que el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos y a los ciudadanos que cumplan con los requisitos, las condiciones y los términos que determine la legislación.

Por tanto, señaló que el Constituyente dejó en manos del Legislador ordinario establecer los términos, condiciones y requisitos para las candidaturas independientes, lo que implica una libertad de configuración legislativa y, por ende, debe declararse la constitucionalidad de la candidatura de la regulación impugnada, por lo que de manera alguna se veta la posibilidad de que conforme al artículo 35 constitucional, cualquier candidato independiente pueda ser votado.

Precisó que el hecho de que se determine que sólo se pueda registrar un sólo candidato independiente en el Estado de Quintana Roo, tampoco implica una violación al artículo 35 de la Constitución, ya que incluso en el sistema de partidos políticos existen eliminaciones previas antes de designar un candidato, sin menoscabo de que en Estados como Durango, Zacatecas y Yucatán, sean sistemas diferentes, pues en el caso concreto, el Legislador del Estado de Quintana Roo pretende asemejar la acepción de una candidatura independiente con la de un partido político de nueva creación, respecto al financiamiento público.

En ese orden de ideas, consideró que debe ponerse énfasis en que el financiamiento público no es la razón de

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

ser para determinar la constitucionalidad de la norma, sino que el precepto no viola lo previsto en el artículo 35 de la Constitución al respetar también la libertad de configuración de los gobiernos de los Estados, aunado a que el hecho de que en la legislación de Quintana Roo sólo se permita un candidato independiente no implica que sea la única manera en la que se pueda acceder a las candidaturas independientes, sino que se trata del procedimiento previsto, en el caso, por el legislador local, el cual difiere de otros sistemas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que el tema debe tratarse con la mayor sutileza, pues la libertad de configuración de las legislaturas locales no implica que puedan desarrollar la norma constitucional de la forma en que mejor les convenga, sin más restricción que los límites previstos en la Constitución Federal.

Sostuvo que en el caso se está frente a un derecho humano previsto en el artículo 35 de la Constitución que debe interpretarse de conformidad con el artículo 1º y de la manera que más favorezca el derecho de la persona, por lo que se debe verificar si se respeta el núcleo esencial del derecho y si se posibilita que sea factible el ejercicio del derecho a ser votado con una candidatura independiente.

Precisó que en el caso es válido hacer el test de razonabilidad y debe determinarse la argumentación que se debe aplicar para definir si el sistema vulnera el respectivo

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

derecho humano; sin embargo, consideró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser escrupulosa en sus argumentos y estricta cuando una modalidad pueda convertirse en una restricción.

Precisó que de manera alguna sostendría que cualquier persona podría registrarse como candidato independiente o que no deban existir requisitos o modalidades para ser candidato pues es razonable que las Legislaturas locales establezcan ciertos requisitos, sino que debe analizarse si éstos son adecuados para el desarrollo del derecho y si el sistema responde o no a los principios constitucionales.

Por ello, consideró que el tema relativo a la preselección para que exista un sólo candidato es una restricción excesiva al ejercicio de este derecho porque parecería como si todos los ciudadanos que no pertenezcan a un partido formaran una unidad ideológica de principios para equiparar a los “no partidos” como una especie de “partidos”, y que compita uno de los primeros con los segundos; sin embargo, la realidad es más compleja y plural, por lo que no existe razonabilidad suficiente para que sólo se permita el acceso a una de esas opciones ciudadanas y no a otras.

Indicó que no se pronunciaría aún respecto del porcentaje; sin embargo, el hecho de que éste se fije para que se garantice la representatividad del candidato, es

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

razonable, pero no lo es que se establezca un porcentaje bajo o alto.

Sostuvo que la responsabilidad de este Alto Tribunal respecto de este tema novedoso consiste en tratar de construir una doctrina constitucional aunque sea mayoritaria, sobre de un tema del que la Constitución no se ha pronunciado.

Agregó que el registro es parte del derecho, pues sin éste no podría ejercerse sin determinadas modalidades, requisitos e incluso limitaciones, las cuales deben ser razonables y precisó que el hecho de prever un sólo candidato no es un requisito razonable.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que el hecho de validar la condición de un sólo candidato no lanza un mensaje para las Legislaturas, pues éstas pueden establecer sus propias modalidades e incluso podría darse el caso de que en un Estado el sistema de una sola candidatura generara una condición de inconstitucionalidad.

Estimó que, con independencia del derecho humano a ser votado, en relación con el financiamiento existe una diferencia sustantiva entre un sujeto que quiera ser candidato independiente, con la situación en la que se encuentran los partidos políticos, ya que la candidatura independiente no puede ser comparada con un partido político que cuenta con una función constitucional específica, por lo que pretender equilibrarlos sería tanto como enfrentar

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

a un sujeto con su derecho individual, o su derecho humano con el tema central de una institución que funciona para generar una representatividad de diversas corrientes que se van conformando en una sociedad.

Señaló que el sistema de candidaturas independientes impugnado no genera desorden o confusión, sino que logran una condición de eficacia débil ante la cual el sistema no otorga ventajas indebidas a una persona, pues no le garantiza una posición privilegiada.

Sostuvo que las diversas opiniones que se han vertido tienen la misma seriedad y debe diferenciarse entre los test de proporcionalidad y de razonabilidad.

En relación con la libertad de configuración, manifestó que la Constitución otorga a un órgano legislativo la posibilidad de desarrollar alguno de los supuestos previstos en una disposición constitucional, por lo que no existen dudas respecto de que se prevé una condición importante en la última parte de la fracción II del artículo 35 constitucional.

Estimó adecuada la idea de que la libertad de configuración y la competencia legislativa estén relacionadas con el propio derecho.

Precisó que si se analizan los preceptos que suelen ser considerados de derechos humanos, las posibilidades de configuración legislativa serían escasas, pues por lo general no se permite al Legislador establecer las modalidades de

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

los derechos por lo que sostener que es un derecho de los ciudadanos poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo la calidad que establezca la ley, sólo se refiere a una sola condición o calidad, mientras que el registro de candidatos se refiere a los requisitos, condiciones y términos; respecto de lo que existe mayor delegación.

Compartió la afirmación relativa a que debe buscarse la mejor interpretación posible para el ejercicio del derecho siempre que se trate de lograr la mayor amplitud al derecho dentro de las condiciones de libertad de configuración conforme a los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, lo que es distinto de las “calidades” previstas en la primera parte del precepto que tienen un componente normativo específico y una función normativa específica.

Indicó que en el caso las condiciones establecidas por el legislador buscan tener un candidato ciudadano plausible y no una fragmentación de candidatos ciudadanos, a partir de una opción viable fuera de la mecánica partidista de la partidocracia.

Por ende, consideró que en el contexto de la segunda parte de la fracción II del artículo 35 de la Constitución no es correcto analíticamente sostener que el derecho a ser votado y el derecho al registro son lo mismo, pues se trata de condiciones distintas. Ante ello, se pronunció en contra de la

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

propuesta pues consideró que no se vulnera el derecho al registro como una modalidad específica del derecho ciudadano a participar pasivamente en las elecciones, aunado a que la Legislatura de Quintana Roo ha ejercido adecuadamente sus atribuciones en el contexto de la libertad de configuración.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que respeta profundamente los argumentos de los señores Ministros; sin embargo no comparte aquellos relativos a una libérrima libertad de configuración.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó la importancia de la construcción de criterios sobre el tema de las candidaturas independientes en función de su regulación a través del ejercicio del principio de libre configuración siempre que se sujete a derechos y principios que atañen a la materia que se regula, como el caso del derecho fundamental a votar y ser votado.

Manifestó que en relación con el tema no existe un único modelo electoral, ante un tema de selección de ejercicio y una candidatura independiente regido por principios surge la interrogante relativa a si conviene la atomización democrática.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán se adhirió a la reflexión del señor Ministro Franco González Salas respecto del contraste del principio democrático establecido en la Constitución frente a si en el sistema que se analiza se

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

cumplen los principios o requisitos establecidos en la misma, es decir, si la libre configuración alcanzó plenamente su objetivo.

Ante ello, adelantándose al siguiente tema, consideró que el sistema está establecido de tal manera que sólo un candidato prosperará, surgiendo la interrogante relativa a qué pasaría en el caso de que dos de ellos hubieran alcanzado el 2% mínimo requerido para conservar el registro de un partido, con lo que se les privaría de la oportunidad de elegir una contienda plena, real y democrática de carácter electoral entre dos candidaturas ciudadanas que han logrado el consenso de mayorías importantes.

Se pronunció en el sentido de los argumentos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Presidente Silva Meza respecto de la libertad de configuración, por lo que concluyó que la legislación electoral del Estado de Quintana Roo cumplió con el principio de libre configuración desde el aspecto democrático, toda vez que aseguró a los ciudadanos la posibilidad de participar en una precampaña, pero no en una contienda electoral.

Sometida a votación la propuesta del considerando octavo, consistente en declarar la invalidez del artículo 134, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

votaron en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán votaron a favor.

Por tanto, al no obtenerse la mayoría calificada de ocho votos para declarar la invalidez del citado precepto legal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la controversia constitucional respecto del artículo 134, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando octavo en cuanto se propone que es inconstitucional el artículo 134, fracciones III y IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán indicó que su proyecto propone la inconstitucionalidad del artículo 134, fracciones III y IV, de la propia ley, al condicionar el registro de aspirantes a candidaturas independientes y la declaración correspondiente, a la obtención de un 2% de respaldo de la totalidad de los ciudadanos registrados en el padrón electoral en su demarcación, mismo porcentaje que deberá aplicarse en cada uno de los distritos electorales que integran el Estado, en el caso de aspirantes al cargo de Gobernador; toda vez que se aparta de lo dispuesto en la

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

fracción II del artículo 35 constitucional, porque limita injustificadamente su ejercicio.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor de la propuesta, pues en el caso sí existe un elemento de proporcionalidad, razonabilidad o racionalidad aun cuando este Alto Tribunal no ha construido puntos concretos sobre el tema.

Señaló que la legislación del Estado de Quintana Roo en uso de su facultad de configuración impuso un requisito adicional relativo a exigir un 2% en la circunscripción que corresponda y sostuvo que debe hacerse un análisis para valorar si el referido requisito es razonable desde el punto de vista constitucional.

Consideró que un elemento fundamental a considerar es la exigencia que tienen de puerta de entrada los partidos políticos conforme a la Ley del Estado que les exige tener mil quinientos afiliados en por lo menos diez Distritos, lo cual lleva a un mínimo superior a lo exigido, lo que no tiene razonabilidad desde el punto de vista de puerta de entrada para contender.

Recordó que en relación con la exigencia para gobernador, este Tribunal Pleno resolvió por unanimidad de votos bajo su anterior integración la acción de inconstitucionalidad 2/2011 en la que se invalidó dicho requisito y se invalidó el artículo 214 del Código Electoral del Distrito Federal que exigía para la agrupación política que

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

quisiera constituirse en partido político, por lo menos un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal en cada una de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal e indicó que dicho precepto se declaró inconstitucional porque el requisito del 2% de la lista nominal que se exigió para cada una de las demarcaciones territoriales electorales que componen el Distrito Federal, fue excesivo e irracional, pues en esas demarcaciones no existía uniformidad en cuanto al número de personas que conforman la lista nominal respectiva.

Señaló que en el considerando que se aborda se precisó que el artículo 41 constitucional establece que para lograr el objetivo de que los partidos políticos intervengan en los procesos electorales deberá estarse a la remisión que dicho precepto hace a la Ley Federal o local en los supuestos en él previstos, por lo que si se trata de un proceso electoral federal, regirá la Ley Federal correspondiente, en tanto que si se trata de elecciones locales, regirá la ley local respectiva, como sucede en el caso concreto, por lo que consideró que debe aplicarse el mismo argumento que en su momento se aplicó en el caso del Distrito Federal, pues el legislador contaba con plena libertad de configuración y la Constitución no prevé ningún precepto para sostener que se deban establecer los requisitos para participar, por lo que si se mantuviera dicho criterio, se manifestaría de acuerdo, por lo menos en el caso del requisito y la condición que se exige para ser candidato

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

independiente a la elección de gobernador conforme a este procedimiento.

Por ello, consideró que en el caso y de un análisis del sistema electoral propio del Estado, es irracional y excesivo en términos del precedente citado el exigir el 2% de respaldo de la totalidad de los ciudadanos registrados en el padrón electoral en su demarcación.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor de la propuesta pues consideró que el requisito respectivo en lugar de beneficiar la participación ciudadana, beneficia al sistema de partidos políticos.

El señor Ministro Cossío Díaz se refirió al argumento del señor Ministro Franco González Salas y manifestó interrogantes respecto de que no le preocupa el requisito del 2% sino la manera en la que deba estar distribuido en los distintos Distritos electorales, por lo que solicitó que se precise.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que se refirió a que de cualquier manera estaba por la invalidez del requisito en los otros cargos pues es una exigencia en relación al propio sistema que se convierte en irracional al exigir un porcentaje de entrada a la contienda demasiado alto como aspirante a ser candidato independiente, por lo que se manifestó por la invalidez de ambos puntos; sin embargo, su argumento respecto de la totalidad del precepto se relaciona con la única elección en el Estado que guarda

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

relación con todas las jurisdicciones electorales y las circunscripciones electorales de gobernador.

El señor Ministro Cossío Díaz solicitó que se adelantara el receso para consultar el precedente referido.

A las doce horas con cuarenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con quince minutos.

El señor Ministro Cossío Díaz agradeció la deferencia para consultar el precedente citado y manifestó dos diferencias esenciales.

En primer lugar indicó que en aquel caso se estaba haciendo una construcción a partir del artículo 41 constitucional en la condición de los partidos políticos, en tanto que en este caso debía verificarse si se aplica en el mismo sentido; sin embargo, consideró que se está ante una situación distinta porque se requería que para la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cada una de las subdivisiones de dicha entidad a partir de las cuales se tenía que realizar la elección, se reprodujera el porcentaje mínimo de la votación, respecto de lo que se presentaban dos condiciones, que se exigiera un porcentaje mínimo y que dicho porcentaje estuviera reproducido en cada una de las circunscripciones; en tanto que en el caso concreto se analiza una cuestión distinta pues el artículo 134 de la ley Electoral del Estado de Quintana Roo señala la forma en que se llevará a cabo la declaratoria de candidatos

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales, en relación con la fracción IV, señaló que surgen dos cuestiones, a saber; si la totalidad es igual al del Distrito en la medida en que el porcentaje mínimo del 2% debe estar en cada una de las divisiones o de los Distritos, o si puede estar distribuida de una forma completamente diferenciada entre unos Distritos.

Indicó no coincidir con el argumento del señor Ministro Franco González Salas pues consideró que se trata de una forma distinta de distribución y, por ende, el citado precedente no sería aplicable al caso concreto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en el mismo sentido que el señor Ministro Cossío Díaz y agregó que el citado precedente parte del artículo 41 constitucional, por lo que la regulación de los partidos independientes es distinta.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que toda vez que los preceptos legales tienen distintas lecturas, insistiría en su planteamiento.

Se refirió a las cuatro fracciones que integran el artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo sobre las condiciones para la declaratoria de candidatos independientes, de donde desprendió que para los Municipios aplica la demarcación municipal; para los Distritos la distrital y para el gobernador, la circunscripción general o del Estado completo, por lo que el legislador local introdujo la

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

modalidad prevista en la fracción IV relativa al caso de los aspirantes al cargo de gobernador previendo un 2% que deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje, en la totalidad de los Distritos Electorales de los que se compone el Estado, de donde se desprende que dicha fracción exige como mínimo el 2% en cada uno de los Distritos Electorales.

De lo anterior, deriva que se prevé una fórmula de distribución respecto de la cual, para la elección de gobernador, se exige la presencia razonable en todos los Distritos y no sólo en una parte del Estado de por lo menos el 2%, lo que está encareciendo el requisito inclusive frente al que se exige para otro tipo de candidatos, pues se exige de una distribución que debe tener en la totalidad de los Distritos Electorales de por lo menos el 2% de la votación.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que no se trata del 2% en cada una de las demarcaciones o Distritos Electorales en que se compone el Estado, sino que conforme a la referida fracción IV, el 2% deberá estar distribuido en toda la demarcación para el caso de gobernador pues es todo el territorio del Estado.

Por ende, se debe alcanzar el 2% en la totalidad de la demarcación, de manera que como comentó con el señor Ministro Pardo Rebolledo, si se tratara del 2% en cada uno de los Distritos y fueran diez Distritos, se estaría ante un 20% del global de la circunscripción del Estado.

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

En ese tenor, consideró que conforme a dicha fracción el 2% deberá estar distribuido en la totalidad de los distritos electorales de la demarcación estatal.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la fracción IV del artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo guarda estrecha relación con la diversa III, que establece como requisito indispensable para tener el registro como candidato independiente el haber obtenido, por lo menos, el 2% de apoyo de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al treinta y uno de diciembre del año previo al de la elección, en tanto que la diversa fracción IV señala que en el caso de aspirantes al cargo de gobernador el 2% al que se refiere la fracción anterior, que establece un requisito mínimo del 2% del padrón para poder ser candidato independiente, implica que será candidato independiente el que obtenga el mayor número de apoyos, en la inteligencia de que el 2% deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.

Indicó que dicho precepto lo interpreta en el sentido de que no se multiplique el 2% en cada uno de los distritos, es decir, que el candidato debe contar con por lo menos un apoyo en cada uno de los distritos electorales, que en suma, debe ser cuando menos del 2% de la totalidad del padrón distribuido en la totalidad de los distritos electorales, lo que no sería contrario a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 2/2011 referida por el señor Ministro

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

Franco González Salas pues en ese caso la legislación expresamente señalaba que debía de tener el porcentaje mínimo en cada una de las delegaciones del Distrito Federal, lo que no sucede respecto del caso concreto. Por ende, consideró adecuada la medida exigida.

El señor Ministro Franco González Salas refirió que al resolver el citado precedente no se siguió la interpretación que mencionaron los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo pues podía contar con un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ya que en ese supuesto, se hubiera controvertido no sólo el 20% sino incluso el 40%, por ser cuarenta distritos en el Distrito Federal, el 80%, lo que no se consideró así, sino que se hizo en función del padrón que tiene cada uno de los distritos.

Indicó que se manifestaría de acuerdo con la lectura diferente del precepto si la fracción no introdujera un elemento diverso pues debe abordarse sistemáticamente respecto de la diferencia del 2% en la demarcación, aunado a que establece que “Deberá estar distribuido en ese mismo, o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales”.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con la postura del señor Ministro Franco González Salas pues sostuvo que el candidato a gobernador debe contar con la

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

representatividad de la totalidad del Estado, por lo que se le exige un porcentaje mínimo en cada uno de los distritos electorales que lo componen, lo que debe entenderse en el sentido de que deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales que componen el Estado, es decir, en cada distrito electoral, lo que lo distingue de otras candidaturas.

Consideró que en el caso de que por mayoría de este Alto Tribunal se declare la constitucionalidad de la fracción IV del artículo 35 constitucional, debe precisarse expresamente que respecto de la candidatura para gobernador, existen diferencias en relación con otras candidaturas, con independencia del argumento de la distribución del 2%, lo que consideró que es una barrera de entrada, una modalidad o una restricción a la posibilidad de ser candidato independiente que no resiste el análisis de razonabilidad constitucional.

Asimismo, se manifestó a favor de la existencia de estas barreras de entrada siempre que sean razonables a los principios constitucionales en materia electoral, al núcleo esencial del derecho y a ciertos elementos mínimos que hagan operativas y viables las candidaturas independientes. Por ende, se manifestó por la invalidez del precepto.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que existe una posibilidad distinta de lectura del precepto, pues la fracción III se refiere a la demarcación, en tanto que la diversa IV a la

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

totalidad de los distritos, toda vez que sólo la elección del gobernador puede tener una diferencia de distritos y la contienda para gobernador es distinta a la de un diputado, regidor, presidente municipal o síndico, pues en esos casos sólo se puede competir por el propio distrito que está igualado al del Ayuntamiento, en tanto que en el de gobernador se debe obtener el 2% de la totalidad de los distritos electorales sin que esto implique que se deba reproducir en cada uno de ellos el porcentaje del 2% exigido como requisito mínimo.

Respecto del argumento del señor Ministro Pardo Rebolledo, estimó pertinente aclarar que la totalidad no se refiere a una distribución del 2% en cada uno, sino a la totalidad de los distritos de acuerdo con una interpretación sistemática.

La señora Ministra Luna Ramos precisó el contenido de las fracciones II y III del artículo 35 constitucional.

En relación con el precedente citado por el señor Ministro Franco González Salas estimó que existen dos diferencias importantes: la primera, relativa a la referencia al porcentaje en todos los distritos, pues es distinto considerar el 2% en cada una de las delegaciones que en todos los distritos, en tanto que la segunda, consiste en que en dicho precedente se analizaba la representación que debía tener una agrupación que no era aún partido político, en tanto que en esta acción de inconstitucionalidad, se está ante la

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

participación de una candidatura independiente para la contienda a gobernador.

Precisó que en el caso de un candidato independiente se establece el requisito del 2% para que pudiera tomarse en consideración que tiene cierta representatividad en sus distritos o su Ayuntamiento, según se trate, para estar en posibilidades de competir por una candidatura independiente, lo que no podría ligarse con una lectura diferente de cada una de las fracciones que integran el precepto, sino con la razón de ser de cada una de ellas que implica, por una parte, el registro y la formación de un partido político y, por otra, el requisito para tener cierto porcentaje de representatividad y como candidato independiente participar en las elecciones.

Por ende, se manifestó en contra de la propuesta.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que no ha equiparado la agrupación que pretende convertirse en partido político, sino que las razones por las cuales se consideró en el precedente inconstitucional el precepto correspondiente son idénticas a éstas a pesar de la diferencia en la interpretación.

Aclaró que se trata de un sistema electoral integral para gobernador pues tiene varias jurisdicciones electorales que componen la elección; sin embargo, en el caso de Quintana Roo se siguen particularidades específicas, en tanto que en otros Estados, un Municipio puede ser parte de uno o varios

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

Distritos dependiendo de su tamaño, como sucede en Aguascalientes.

Consideró desproporcionado e irracional que como puerta de entrada se les exija a los candidatos independientes para gobernador, para miembros de un Ayuntamiento o para diputados locales un porcentaje mayor que el que exige a las agrupaciones en el Estado para constituirse en partido político, correspondiente a por lo menos quince mil votos.

Indicó que en el padrón oficial del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo al día de hoy existen en la lista nominal novecientos veinticinco mil quinientos treinta y dos electores y se exige a los partidos políticos que representen el 1.62% de la Lista Nominal, en tanto que a los candidatos independientes se les exige el 2%, por lo que se manifestaría de acuerdo con que se exigiera lo mismo, pero no una cuota superior que a la que se exige a las asociaciones que quieren conformarse como partido político. Por ello, estimó que no existe una correlación razonable para esta exigencia.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que el planteamiento del señor Ministro Franco González Salas debe abordarse por separado pues le genera dudas en términos de las asociaciones políticas, mas no en la forma en que se analiza la fracción IV del artículo 35 constitucional, pues se refiere a temas distintos.

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

Consideró que se ha discutido el tema de la distribución del 2%; sin embargo, la conclusión no le convence, pues aun cuando es importante la diferencia de porcentajes, propuso que se divida la votación.

Se manifestó por la validez de la fracción IV del artículo impugnado; sin embargo, sostuvo que se presenta un argumento distinto pues los temas de distribución y de igualdad o de requisitos diferenciados merecen una discusión autónoma.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán precisó que en principio se abrió el análisis de cuatro considerandos, en tanto que el que se aborda en este momento, se dividió en tres temas que implicaban un estudio por separado, de acuerdo al tratamiento del tema anterior.

Indicó que el segundo de estos subtemas obtuvo una votación diferente y el tercero se apoyaba en los argumentos del segundo, así como en otros aspectos particulares, por lo que en este momento parte de ideas diferentes de las que se abordaron en el segundo y aceptó las propuestas del señor Ministro Franco González Salas respecto de que la redacción de este artículo coincide plenamente con la que se discutió en el citado precedente así como con las razones que llevaron a este Alto Tribunal a considerar inválida la disposición respectiva para reconocer que la representatividad de un candidato, no necesariamente es igual de fuerte en todos los Distritos ni en todos los lugares,

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

pues existen algunos en los que se cuenta con más penetración que en otros o tienen gran animadversión, por lo que la fuerza electoral no es la misma en todos los Distritos.

Por ello, en el proyecto se hizo un distingo en el sentido de que tratándose de la elección para gobernador, este mismo porcentaje debe replicarse en cada una de las demarcaciones que lo componen.

En ese tenor, retomaría los argumentos del considerando con los diversos del señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que las dos cuestiones pudieran ser diferenciadas, en cuanto a gobernador y en cuanto a las distintas demarcaciones sobre el 2% en donde prevalecería la idea de desproporción contenida en el propio proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que en el proyecto se presenta una propuesta que está diferenciada en el caso del gobernador, en relación con la distribución del 2%, por lo que en este supuesto debe advertirse que los accionantes no se inconforman con el 2%, pues lo consideran razonable; sino que se quejan de que adicionalmente a la obtención de apoyo del 2%, se sujete al registro de candidatos a quienes obtuvieran el mayor porcentaje, lo que estiman exagerado.

Por ello, señaló que debe considerarse la pertinencia de la propuesta, en atención al voto diferenciado pues se tratan dos temas de forma distinta al hacerse una declaratoria de invalidez de ambos, por lo que consideró que

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

en primer lugar debe tomarse votación en relación con la porción normativa de la fracción III, de cuando menos el 2%, considerada en lo general y posteriormente, de la fracción IV, respecto de la porción normativo al 2%.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que en el precedente se argumentó la inconstitucionalidad de la afiliación para un partido político, en tanto que en este caso se analiza un requisito para la elección, aunado a que en aquél se alegó que la lista nominal era distinta del padrón electoral por las diferencias demográficas del Distrito Federal, de tal manera que no era posible exigir la igualdad de porcentajes en todas las delegaciones, pues existían algunas con distinto número de ciudadanos con diferentes ideologías residentes en cada Delegación Política.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán reconoció que en relación con el tema de las interpretaciones, la falta de certidumbre que genera, puede evidenciar la dificultad de la disposición legal, lo que supondría la falta de conformidad con el principio de certeza en materia electoral que exige la Constitución.

El señor Ministro Franco González Salas propuso que el asunto no se vote en este momento para que se pueda reflexionar sobre los argumentos vertidos a favor y en contra del mismo, lo que se compartió por lo señores Ministros.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se

Sesión Pública Núm. 32 Martes 12 de marzo de 2013

celebrará el jueves catorce de marzo del año en curso a partir de las once horas y levantó la sesión a las catorce horas.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.