

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 33
O R D I N A R I A
JUEVES 14 DE MARZO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del jueves catorce 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 ACTAS

Proyectos de actas de las sesiones públicas números treinta y uno y treinta y dos, solemne y ordinaria, respectivamente, ambas celebradas el martes doce de marzo de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

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 catorce de marzo de dos mil trece:

**II. 1. 67/2012
Y SUS
ACUMULAD
AS 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 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 Quintana Roo”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto propone declarar la invalidez del artículo 134, fracciones III y IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, recordando que en la sesión anterior no se tomó la votación respectiva a petición del señor Ministro Franco González Salas, y que existió consenso en el sentido de que ésta debe realizarse de forma diferenciada, en atención a lo dispuesto en cada fracción.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que el señor Ministro Franco González Salas realizó una observación interesante sobre la expresión: “deberá estar distribuido en

ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado”, contenida en la fracción IV del artículo 134 de la Ley electoral impugnada. Al respecto, sin embargo, señaló no coincidir con sus apreciaciones al considerar que no resulta aplicable al caso el criterio sustentado en el precedente del Distrito Federal, en virtud de que dicha fracción presenta una condición específica consistente en que respecto de una misma demarcación electoral existen diversos Distritos, mientras que en otros casos existe coincidencia por lo que respecta a las Presidencias Municipales o el Cabildo y los diputados locales, pero que comparte su punto de vista en cuanto a que existen diferencias importantes entre los requisitos que se tienen que satisfacer para registrar una asociación política y los necesarios para registrar una candidatura independiente, pues mientras en un caso se pide un número de firmas, en otro, un porcentaje en el padrón.

Por ende, indicó que no es posible declarar la invalidez de la referida fracción IV, en cuanto a la porción normativa que refiere a la totalidad de los distritos electorales, aunque sí respecto del dos por ciento, al estimar que el legislador no utilizó ningún parámetro objetivo para establecer diferenciaciones en las barreras de entrada de los registros en uno y otro tipo de caso.

El señor Ministro Valls Hernández reiteró que la regulación de las candidaturas independientes en Quintana Roo integra un sistema normativo, en tanto se trata del

modelo que, en ejercicio de su libertad configurativa, eligió el legislador local para regular esa forma de ejercer el derecho a ser votado, la cual busca garantizar que quien pretende contender como candidato independiente tenga una posibilidad real de ganar, máxime que a tales candidatos se les otorga financiamiento público y otras prerrogativas y, en esa medida, el sistema no es inconstitucional.

En este sentido, señaló que el artículo 134, fracción IV, se apega a la Constitución Federal, en tanto que una candidatura para ocupar el cargo de Gobernador del Estado contrasta con las relativas al cargo de diputado o de integrante de un Cabildo, las cuales se circunscriben a un distrito o a un ámbito del territorio municipal, indicando que la exigencia del porcentaje en cada uno de los distritos no es aplicable no sólo porque la norma no lo señala, sino también porque no puede equipararse la normatividad para partidos políticos con la normatividad para candidatos ciudadanos.

Agregó que no prescinde del tema relativo a que el número de ciudadanos que se exige para registrar un candidato independiente es mayor que el que se pide para formar un partido político, indicando que, además de que ese planteamiento no lo realizaron los accionantes, no es posible equiparar los requisitos que se piden para unos u otros, máxime que se busca garantizar un real respaldo según el cargo de que se trate. Por tanto, señaló coincidir con las manifestaciones realizadas en la sesión anterior por los

señores Ministros que se pronunciaron a favor de la validez del artículo 134 impugnado.

La señora Ministra Luna Ramos, respecto de la observación realizada por el señor Ministro Franco González Salas en la sesión anterior, manifestó que los artículos 214 del Código de Instituciones Electorales del Distrito Federal y 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo contienen disposiciones distintas, pues mientras el primero requiere que se satisfaga el porcentaje por cada una de las delegaciones, el segundo indica que el porcentaje debe estar distribuido en todo el territorio de la entidad, por lo que no necesariamente se debe satisfacer en cada uno de los distritos.

Señaló que la exigencia del respaldo del dos por ciento de los ciudadanos queda dentro de la libertad de configuración del legislador local, aun cuando dicho parámetro sea equivalente al que se solicita para que los partidos políticos conserven su registro, pues lo cierto es que se pudo haber tomado en cuenta un porcentaje requerido para otra situación, y que esto no violenta algún precepto de la Constitución Federal ni alguno de los principios que rigen la materia electoral.

Precisó que, a diferencia de lo que acontece en el caso de las delegaciones del Distrito Federal, sí existe homogeneidad en los distritos en que se divide el Estado de Quintana Roo, pues se sigue un criterio que toma en cuenta

el número de habitantes, y si bien es cierto que existen algunas diferencias entre uno y otro, también lo es que se establece una media en su configuración, indicando que el requisito del dos por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón que debe satisfacerse para registrar al candidato independiente no implica que se esté equiparando a éste a un partido político, pues éste debe satisfacerlo para conservar su registro y aquél para demostrar su representatividad en una sola ocasión, debiendo tomarse en cuenta que el legislador sólo equipara al candidato independiente con un partido político para los efectos del reparto del financiamiento.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que aun tomando en consideración que el Estado de Quintana Roo se estructura en distritos y que existen diferencias entre una agrupación política, un partido político y un candidato ciudadano, el dos por ciento del respaldo ciudadano que se le exige a éste candidato es desproporcional y violatorio de los principios de equidad y de imparcialidad en materia electoral, en tanto que se le asemeja a un candidato de partido, pero en un porcentaje que resulta incluso superior, considerando que el partido conserva su registro y, por ende, su derecho a postular un candidato, sobre la base de que el dos por ciento de los ciudadanos es aquel porcentaje de la población que de manera indubitable asistió a las urnas a votar el día de la jornada electoral y respecto del cual existe ya una

declaratoria de validez, pero no de la totalidad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad, previo al arranque del proceso electoral.

En ese sentido, señaló que, para que un candidato ciudadano esté en aptitud de contender para el cargo de Gobernador en el Estado de Quintana Roo, en términos de esta fracción IV del artículo 134 impugnado, necesita obtener cuando menos un dos por ciento de la totalidad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, esto es, novecientas cincuenta y un mil trescientas cincuenta y un personas, que es el número de ciudadanos efectivamente inscritos en el padrón electoral, según la información oficial de la página del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, al treinta y uno de marzo de dos mil doce, de ahí que en orden a que pueda ser registrado para participar en el proceso electoral necesita al menos del respaldo de diecinueve mil veintisiete ciudadanos, mientras que en términos del artículo 64, fracción III, de la Ley Electoral, para constituir un partido político es necesario contar como mínimo con mil quinientos afiliados en cada uno de por lo menos diez distritos electorales, lo que implica contar tan sólo con quince mil ciudadanos.

Asimismo, precisó que conforme al diverso artículo 73, fracción I, de la Ley impugnada, para que un partido político conserve su registro y, por ende, pueda postular a su candidato para el presente procedimiento de elección, necesita contar con el dos por ciento de la votación válida

inmediata anterior para diputados, cuya votación total fue de trescientos setenta y cinco mil seiscientas treinta y seis personas, lo que equivale a contar con siete mil trescientas ochenta y dos personas en la elección anterior. En estos términos, señaló que en orden a que una agrupación política obtuviera su registro para este año, de conformidad con el artículo 59, fracción I, del mismo ordenamiento, necesitaría al menos el cero punto ocho por ciento del padrón electoral que equivale a siete mil seiscientas diez personas.

En ese tenor, concluyó que mientras un ciudadano que desee contender para el cargo de gobernador requiere del apoyo de diecinueve mil veintisiete personas, para que el candidato de un partido político pueda ser postulado necesita que su instituto político haya obtenido por lo menos siete mil trescientos ochenta y dos votos en la elección pasada, indicando que esto deja de manifiesto la inequidad que subsiste para este proceso electoral.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que la desproporcionalidad a que aludió la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas depende de la interpretación que pueda darse a la fracción IV del artículo 134, impugnado, considerando que el requisito previsto para los partidos políticos es más complicado de satisfacer, pues mientras a éstos se les exige tener cuando menos mil quinientos simpatizantes en cada uno de los distritos electorales, el candidato independiente sólo necesitaría contar con uno solo en un distrito para cumplir el requisito por lo que ve a ese

distrito, en tanto que el dos por ciento de ciudadanos que lo respalden deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales.

En estos términos, señaló que al sólo tomar en cuenta un comparativo del total de simpatizantes que requieren el candidato del partido y el candidato independiente para contender, no se está reflejando la realidad en cuanto lo complicado de que es la satisfacción del requisito relativo al porcentaje del dos por ciento para uno y otro caso, estimando que éste no está viciado de irracionalidad y, que, por tanto, estará a favor de la validez del precepto en cuestión.

El señor ministro Pérez Dayán consideró que el artículo 134, fracción IV, de la Ley electoral impugnada establece un requisito consistente en un apoyo mínimo en cada uno de los distritos electorales, pues de lo contrario se llegaría a una interpretación que volvería incongruente el sistema.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena manifestó compartir la interpretación que los señores Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo atribuyen al artículo en cuestión, considerando que ello deriva de una interpretación sistemática de la Ley impugnada, dado que: 1) su artículo 21 señala expresamente que para la elección de gobernador, todo el territorio del Estado constituye una circunscripción electoral, por lo que debe entenderse que el número de simpatizantes requeridos para contender por ese cargo hace

alusión a un todo, y 2) su artículo 20 establece que para la revocación periódica del gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos el territorio del Estado de Quintana Roo se divide en secciones electorales, distritos, municipios y circunscripción, y al definir cada uno de éstos, la ley lo hace en función de cierto tipo de elecciones pero ninguna referida al cargo de gobernador.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que la norma en análisis no es inválida, señalando que la interpretación de su texto la distingue claramente de la impugnada en el precedente del Distrito Federal, así como de la diversa a la que se refiere a los partidos políticos en la propia entidad federativa, en la que se exige claramente que el porcentaje respectivo se satisfaga en cada uno de los distritos.

Señaló que el hecho de que la norma impugnada indique que el porcentaje deberá estar distribuido en la totalidad de los distritos electorales no implica que dicho porcentaje deba satisfacerse en cada una de ellos, sino en toda la circunscripción territorial, estimando que lo anterior es suficiente para considerar como válida la disposición, dado que, incluso, la medida guarda lógica y razonabilidad.

Por otro lado, agregó que el argumento en el que se destaca una situación disímil respecto de los partidos políticos conllevaría a cuestionar incluso si la disposición que impone el requisito relativo a los partidos políticos es correcta o incorrecta, dado que parecería que la disposición

que se refiere a las candidaturas independientes se fija como un parámetro de validez a partir del cual se hace un juicio de constitucionalidad respecto de aquélla, sin que se advierta, que así se haya planteado el concepto de invalidez.

Finalmente, señaló que el requisito del dos por ciento encuentra perfectamente justificación en el sistema de la candidatura independiente, en tanto que dicho porcentaje se ha utilizado constantemente en el ámbito electoral para justificar, entre otras situaciones, la permanencia de los partidos políticos, máxime que no implica una medida exagerada, ni irrazonable.

El señor Ministro Franco González Salas reiteró su posición en el sentido de que el sistema no atiende a los principios democráticos que rigen las elecciones estatales de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal.

Indicó que la fracción IV del artículo 134 de la Ley impugnada exige que en cada uno de los distritos electorales del Estado se satisfaga el dos por ciento de ciudadanos registrados en el padrón electoral, y que no es exacto que ese porcentaje se refiera a la circunscripción de forma global, conforme se advierte de los datos oficiales. Así, consideró que no existe justificación alguna para que a un partido político se le exija el uno punto seis por ciento del padrón de electores y a un candidato independiente el dos por ciento, siendo que los partidos políticos cuentan con la calidad de entidades de interés público, indicando que desde

el punto de vista del derecho humano a participar como candidato independiente, no resulta razonable que su ejercicio se sujete al cumplimiento de un requisito que no es proporcional respecto del que se exige a quienes participan permanentemente, de ahí que este sistema no responda a la lógica constitucional de facilitar el ejercicio del derecho.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó estar en contra del proyecto, estimando que el modelo atiende al tipo de candidatura, así como a los principios de equidad y proporcionalidad, y que resulta razonable.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que existe un mapa electoral de distritación en el que se advierte que los distritos electorales están distribuidos en Quintana Roo de una forma equitativa, que va de ochenta y dos mil ochocientos dos hasta ciento nueve mil electores, por lo que puede estimarse que los distritos electorales, aun cuando se considere que tiene muchos o pocos municipios afiliados, están estructurados con base en un criterio que atiende al número de habitantes.

Indicó que en el precedente del Distrito Federal, se declaró inconstitucional la norma que exigía a las asociaciones políticas el dos por ciento en cada una de las delegaciones, en atención a que, dadas las diferencias poblacionales en esta entidad, haría imposible su registro como partidos políticos, tomando en cuenta que pueden existir demarcaciones que se encuentren prácticamente

afiliadas a determinado partido. Precisó que, en cambio, Quintana Roo está dividido en distritos electorales y en el caso la norma se satisface incluso si el candidato independiente tuviera un único simpatizante en alguno de los distritos, lo que se explica en razón a que no tiene una plataforma política, ni organización, y a que es lógico que satisfaga el requisito a partir de los lugares donde tenga más arraigo, señalando que no revela inequidad el hecho de que para los partidos políticos se exijan alrededor de quince mil participantes, y para el registro del candidato independiente, diecinueve mil, toda vez que la primera cantidad se requiere para la conservación del registro, y ésta para que el referido candidato participe en la elección, la cual representa el dos por ciento que también se le exige a un partido político para poder contender en la elección para gobernador.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que con independencia de que el Distrito Federal y el Estado de Quintana Roo sean entidades distintas, y de los lugares en donde pueda tener arraigo el candidato independiente, lo que debe tomarse en cuenta es el sentido normativo del precepto que se analiza, considerando que no puede tener otro que el que ha sostenido el señor Ministro Franco González Salas y que consiste en que el requisito del dos por ciento debe satisfacerse en cada uno de los distritos electorales de la entidad.

Indicó que si bien se ha mencionado que esta medida es razonable, lo cierto es que no se ha establecido con base

en qué test se llega a esta conclusión, señalando que el porcentaje referido es inconstitucional aun cuando no se exigiera en cada distrito.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que el Estado de Quintana Roo consta de quince distritos de representación proporcional y diez Ayuntamientos, y que, por ende, resulta evidente que no exista coincidencia, indicando que, sin embargo, esto no es el problema, pues no trae ninguna consecuencia el hecho de que el ámbito del distrito rebase al municipal, al momento de votar por un diputado, puesto que para la elección de éste no tiene nada que ver el distrito electoral con el Ayuntamiento.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que de adoptarse la interpretación en el sentido de que el dos por ciento no debe exigirse en cada uno de los registros para la elección de gobernador, se estaría sosteniendo que la fracción IV es innecesaria, pues se refiere a lo mismo que a la III, precisando que, por el contrario, esas dos fracciones se refieren a reglas diferenciadas, de ahí que estaría a favor de que se declare la invalidez.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez de la fracción III del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo en la porción normativa que indica: “de por lo menos el dos por ciento”, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández

y Presidente Silva Meza votaron en contra y por la validez de esa porción normativa. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta del proyecto. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular.

Dado que no se obtuvo 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 las acciones de inconstitucionalidad respecto artículo 134, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la parte que señala: *“de por lo menos el dos por ciento”*.

Por otra parte, sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez de la fracción IV del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que indica: “el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior”, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra y por la validez de esa porción normativa. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán a favor de la propuesta del proyecto. El señor Ministro

Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular.

Dado que no se obtuvo 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 las acciones de inconstitucionalidad respecto artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la parte que prevé *“el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior”*

Asimismo, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra de la propuesta consistente en declarar la invalidez del artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que prevé *“deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”*. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta del proyecto. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente.

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 las acciones de inconstitucionalidad respecto artículo 134, fracción IV, en la parte que prevé: “deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza instruyó al secretario general de acuerdos ajustar los puntos resolutivos conforme a las votaciones tomadas, sometiendo al Pleno el considerando noveno, intitulado: “Participación de los candidatos independientes en las elecciones bajo el principio de representación proporcional”.

El señor Ministro Pérez Dayán precisó que en el proyecto se considera que el principio de representación proporcional busca garantizar presencia y voz de los partidos políticos minoritarios en los órganos de gobierno, cuyos candidatos representan la ideología del instituto político al que pertenecen y con el cual se identifican. Por ende, señaló que se estima que el acceso a los cargos de elección popular de los candidatos independientes se encuentra ajeno a dicha realidad, pues participan directamente en un proceso electoral desprovisto del impulso propio de la pertenencia a un partido político.

En tal virtud, señaló que en el proyecto se estima que la restricción y la diferenciación realizada por el Congreso local en los preceptos legales impugnados resultan constitucionales, al garantizar que los candidatos ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través del principio de mayoría relativa. Por tanto, indicó que se propone reconocer la validez de los artículos 116, 254, 272 y 276 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó compartir el sentido del proyecto, en cuanto a reconocer la validez de los artículos que disponen que los candidatos independientes sólo podrán participar en la elección para ocupar cargos que se rigen por el principio de mayoría relativa, y no por el de representación proporcional, cuestionando, a modo de reflexión, si este último principio es compatible con las candidaturas ciudadanas, y si esa compatibilidad depende o no del tipo de elección.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó tener dudas sobre la validez de la normativa en cuestión. Consideró que se está estableciendo un trato desigual injustificado a los candidatos independientes, porque si bien es cierto que el sistema de representación proporcional fue diseñado con la finalidad de garantizar el acceso de los miembros de partidos políticos minoritarios a los cargos de elección popular, también lo es que este sistema surgió cuando todavía no se pensaba en las candidaturas independientes. De esta forma, señaló que ahora que esta figura ya está prevista no se

justifica que a los candidatos se les restrinja del sistema de representación proporcional, aun cuando la Constitución Federal no prevé ninguna disposición al respecto, estimando que, en general, el artículo 35 constitucional no establece una disposición especialmente analítica, máxime que el resto de la normativa debe interpretarse de manera armónica con el derecho a ser votado como candidato independiente, sobre todo si no existe una disposición específica en contrario.

En este sentido, agregó que si una de las finalidades del sistema de representación proporcional es garantizar el acceso de las minorías, no existe razón alguna para que los candidatos ciudadanos que participaron en el proceso comicial no puedan tener reconocido el carácter de minoría, por la cantidad de votos recibidos y, consecuentemente, ser tomados en consideración para ocupar un cargo por aquella vía, de lo que se sigue que el sistema debería reconocer que cierta cantidad de votos daría derecho al candidato independiente para participar en el reparto de lugares regidos por el principio de representación proporcional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena señaló estar a favor del sentido del proyecto, pero consideró importante aclarar que la libre configuración del legislador se debe de enmarcar dentro de la Constitución Federal y el escrutinio constitucional que se debe aplicar al revisar su ejercicio es el ordinario.

En cuanto al caso, estimó que si bien la Constitución Federal establece el sistema de representación proporcional para los partidos políticos, lo cierto es que constitucionalmente se encuentra permitido a los legisladores locales que, en ejercicio de esa libertad de configuración, establezcan o no las candidaturas independientes en ese sistema, en el cual la Norma Fundamental sólo incorporó a los partidos políticos, pues no existía la figura de candidaturas independientes.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó coincidir con la postura del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señaló que a partir de lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 116, fracción II, de la Constitución Federal resulta difícil desprender una obligación a cargo de las entidades federativas de prever que los candidatos independientes podrán contender uninominal o plurinominalmente, pues será la legislatura local la que en ejercicio de su libertad de configuración establezca la manera de prever estos elementos. De esta forma, señaló que no existe alguna restricción para que los candidatos independientes únicamente puedan concursar en uninominales, pues podrán hacerlo en plurinominales si el legislador local así lo establece, indicando que el hecho de que esto sea deseable no genera una condición para declarar la invalidez de los preceptos respectivos.

El señor Ministro Franco González Sálas indicó estar de acuerdo con lo expresado por el señor Ministro Cossío

Díaz, pues no resulta inconstitucional que los Estados establezcan sólo eventualmente que los candidatos independientes podrán participar por el principio de representación proporcional, con apoyo en los trabajos del Constituyente. De esta forma, indicó que si bien está de acuerdo con el sentido del proyecto, sugirió que se tomaran en cuenta los últimos argumentos que se han vertido, pues tienden a configurar un marco que puede dar luz a los Estados y evita que el Pleno cierre la puerta a cualquier posibilidad de configuración.

En segundo lugar, señaló que el caso concreto se rige por el artículo 116 consitucional y que no tiene nada que ver con él la forma en que el Constituyente, a lo largo de varios años, ha configurado el sistema electoral a nivel federal, porque además de que constitucionalmente el federal y el estatal son dos órdenes totalmente diferentes en esta materia, aquél no tiene que ser un espejo para éste dado que sus condiciones son totalmente diferentes, en tanto que su sistema bicameral contempla mayor número de representantes y se constituye por la suma de la pluralidad y la diversidad del país.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que la prohibición contenida en el artículo 116 de la Ley electoral impugnada, en el sentido de que los candidatos independientes registrados en ningún caso serán asignados a ocupar los cargos de diputados o regidores por el principio de representación proporcional, no tiene justificación

constitucional ni legal pues excluye de la posibilidad de ocupar esos cargos a los candidatos independientes que pudieran obtener una votación lo suficientemente mayoritaria para demostrar que tienen respaldo del electorado, mientras que los candidatos de los partidos políticos sí tendrían oportunidad de acceder a esos cargos con base en el mismo respaldo de la ciudadanía, que quiso darle determinada cantidad de votos a los partidos y, por lo tanto, darle la oportunidad de participar como una minoría.

En estos términos, explicó que aun cuando el candidato independiente pudiera tener incluso la diferencia de solamente un voto respecto de quien ganó la elección, la prohibición referida lo excluiría absolutamente de ocupar un cargo por el principio de representación proporcional, con lo que ese respaldo electoral queda en la nada.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el señor Ministro Aguilar Morales tuvo razón al afirmar que el artículo 116 impugnado contiene una prohibición expresa en tanto dispone que los candidatos independientes registrados en ningún caso ocuparán los cargos de diputados o regidores por el principio de representación proporcional, pero que está de acuerdo en reconocer su validez por razones distintas a las que contiene el proyecto, estimando que de

considerarse inconstitucional que el Estado de Quintana Roo haya diseñado su sistema de tal manera que los candidatos independientes sólo podrán regirse por el principio de mayoría relativa y no por el de representación proporcional, se estaría poniendo en desventaja a los candidatos de los partidos políticos, pues éstos, en orden de acceder a las regidurías mediante el principio de representación proporcional, requieren haber registrado planillas en por lo menos seis Municipios, lo cual no sería aplicable a los candidatos independientes.

Señaló no oponerse a que los candidatos independientes accedan a los cargos mediante el principio de representación proporcional, indicando que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera esto como factible y precisa de qué manera puede implementarse. Pero, sustentó que si se está ante el ejercicio de la libertad de configuración de un Estado respecto de un sistema incipiente, debe considerarse que el proyecto tiene razón al determinar que no es inconstitucional el artículo en cuestión, sin perjuicio de que en otro momento el legislador local pudiera determinar que los candidatos independientes tienen derecho a ocupar cargos por el principio de representación proporcional, lo que lleva a sostener que no existe una prohibición constitucional para establecer el principio de representación proporcional tratándose de candidaturas independientes, lo cual, a su vez,

no quiere decir que al no haberse determinado así, el sistema esté viciado de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que la libertad de configuración de las entidades federativas en este tipo de temas tiene los siguientes límites: 1) el núcleo esencial del derecho humano; 2) los principios constitucionales, y 3) la operatividad de las candidaturas independientes. Desde esta óptica, sostuvo que el análisis que debe hacerse en este caso concreto debe versar sobre si con la exclusión de las candidaturas independientes a ocupar cargos de representación proporcional se afecta o no algún principio o el núcleo esencial del derecho.

Indicó que la argumentación del proyecto no lo convence, considerando que si todo el diseño constitucional, con excepción del artículo 35, está establecido para partidos políticos, sus consideraciones podrían ser aplicables para invalidar cualquier otra configuración. Entonces, estimó que el punto a dilucidar consiste en determinar si la naturaleza de la representación proporcional corresponde a un régimen de partidos políticos o puede aplicarse a las candidaturas independientes, señalando que si bien es cierto que tanto histórica como teóricamente la representación proporcional es connatural a los sistemas de partidos y no de candidaturas independientes, este esencialismo no conlleva a determinar que las cosas deban ser así y no de otra manera, pues los principios de mayoría relativa y de representación proporcional se han ido desarrollando para

dar lugar a una mejor representatividad y a mejores sistemas electorales, y que no son valores inmutables en sí mismos, sino que constituyen un medio para lograr un fin.

De esta suerte, indicó que las legislaturas de los Estados pueden optar por un esquema ya “clásico”, en donde el principio de representación proporcional se aplique sólo para los partidos políticos, o eventualmente por uno diverso en el que la legislatura considere aplicable dicho principio a los candidatos independientes, lo que habría de ser sujeto a un examen sobre su adecuación o razonabilidad. Señaló que ambas posibilidades quedan dentro de la libertad de configuración del legislador, aun cuando el principio en comento sea más acorde con la naturaleza de los partidos políticos, apuntando coincidir con el señor Ministro Franco González Salas en que debe evitarse hacer la equiparación entre el sistema federal y los locales, máxime que en la Constitución Federal existen normas que regulan estos últimos.

El señor Ministro Aguilar Morales, en atención a las opiniones que se han expresado a favor del sentido del proyecto, manifestó coincidir en que la norma impugnada queda dentro de la esfera de la libertad de configuración del legislador, con base en la cual podría establecerse o no que los candidatos independientes ocupen cargos regidos por el principio de representación proporcional.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán indicó que resultan fundamentalmente ciertas las razones que se han vertido en función del alcance que puede tener la libertad de configuración de los Estados en la materia. Preciso que el proyecto se estructura a partir de la contestación que se da a cada uno de los motivos de invalidez, señalando que valdría la pena reflexionar por qué los partidos políticos vienen a cuestionar una norma cuya invalidez daría oportunidad a que un candidato independiente se posicionara en un cargo de representación proporcional, pero que lo cierto es que lo hicieron valer y habría que dársele puntual contestación.

Indicó que sostendría la argumentación contenida en el proyecto, que consiste en demostrar el porqué de la incompatibilidad de un sistema de representación proporcional con la figura de las candidaturas independientes, al estimar que difícilmente estaría satisfecho si sólo expresara que se está en el marco de una libertad de configuración.

En este sentido, señaló que sólo precisaría que el sistema de representación proporcional se diseña en función a la ideología de los partidos políticos, y que es con base en su organización que se determina quiénes tienen derecho a pertenecer a la lista respectiva, indicando que un gobierno se sustenta en el principio de representación proporcional en función de los votos que obtiene el partido político en sí y no una sola persona.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que someterá a votación una propuesta modificada del proyecto, en función de que la mayoría de los señores Ministros que se ha pronunciado a favor lo ha hecho con base en el principio de libertad de configuración del legislador.

El señor Ministro Franco Gonzalez Salas sugirió que se aclare si se votaría la propuesta modificada a la que hizo referencia el señor Ministro Presidente Silva Meza, o la propuesta que sostiene el señor Ministro ponente Pérez Dayán.

El señor Ministro ponente Pérez Dayan señaló que no tendría objeción sobre las razones que sustenten la propuesta de este considerando si el argumento de la incompatibilidad de los sistemas se complementa con el que alude al principio de libertad de configuración del legislador.

El señor Ministro Cossío Díaz sugirió que cada uno de los señores Ministros expresara sus razones al momento de votar, indicando que, por su parte, pondrá el acento en la libertad de configuración, y que en caso de que una mayoría realice lo mismo, el engrose podría realizarse en este sentido.

Sometida a votación la propuesta del considerando noveno del proyecto, consistente en reconocer la validez de los artículos 116, 254, 272 y 276 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, se aprobó por unanimidad de once votos, con una mayoría de seis votos de los señores

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza, por que existe libertad de configuración de los Estados para establecer o no que los candidatos independientes registrados tienen derecho a ocupar cargos regidos por el principio de representación proporcional. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Valls Hernández reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación el considerando décimo, intitulado: “Imprecisión al establecer límites a los candidatos independientes, mediante los cuales realizarán las erogaciones relacionadas con la obtención del respaldo ciudadano”.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán precisó que en el proyecto se propone reconocer la validez del artículo 128 impugnado, al estimarse que, contrario a lo que argumentan los promoventes, no hay tal imprecisión o correlación indebida, pues el texto publicado de dicho precepto, particularmente su último párrafo, en el periódico oficial de la entidad el siete de diciembre de dos mil doce, no se refiere al artículo 271 sino al artículo 304 de la propia legislación.

Sometida a votación la propuesta del considerando décimo del proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo 128 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo,

en votación económica, se aprobó por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando décimo primero, intitulado: “Invasión a las facultades del Instituto Federal Electoral en lo atinente al acceso de los candidatos independientes a radio y televisión”.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán indicó que en su proyecto propone reconocer la validez de los artículos 119, 143, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de la entidad. Preciso que el artículo 119, párrafo primero, de la Ley Electoral únicamente prevé propiamente un acto de notificación del Instituto local al Instituto Federal Electoral, estimándose que las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas se encuentran constreñidas a someter a la consideración del Instituto Federal Electoral las propuestas de pautas para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos y de las propias autoridades electorales, a efecto de que sea la autoridad federal la que determine lo conducente. Por lo que hace al artículo 143, fracción IV, de la Ley Electoral, que establece como prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados, realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos permitidos por la propia ley, señaló que en el proyecto se estima que dicha disposición es constitucional ya que lo relativo a si puede

haber o no campaña en los casos de candidaturas independientes queda a cargo del legislador ordinario.

Por último, precisó que el artículo 51 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral local, en cuanto establece como facultad de dicho instituto vigilar que los contenidos de la propaganda y de la difusión de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independiente en medios de comunicación, se encuentren apegados a los requisitos exigidos por la ley electoral, se estima válido en tanto no invade las atribuciones del Instituto Federal Electoral.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que el proyecto podría sostenerse en sus términos, pero que le genera interrogantes si con esta normativa no se pretende establecer una obligación para el Instituto Federal Electoral, en tanto se establece que se le deberá dar aviso para que distribuya los tiempos, y no que se le solicitarán los tiempos para que, en su caso, éstos puedan distribuirse.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que simplificaría la decisión que se tome al respecto que en el proyecto se aclare el alcance del precepto en cuestión; lo que estimó conveniente el señor Ministro ponente Pérez Dayán, señalando que ello lo lleva a reforzar las consideraciones en las que se sostiene que no se invaden las facultades de la Federación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que, al parecer, esta última precisión satisface las inquietudes de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando décimo primero del proyecto, consistente en reconocer la validez de los artículos 119, 143, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de la entidad, en votación económica, se aprobó por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que quedaba a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que estimen convenientes, instruyendo al secretario general de acuerdos para que diera lectura a los puntos resolutivos ajustados, los cuales se aprobaron, por unanimidad de once votos, con las sugerencias del señor Ministro ponente Pérez Dayan, en los siguientes términos:

“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 desestiman las presentes acciones de inconstitucionalidad respecto del artículo 134, fracciones II, III, en la parte que señala: ‘de por lo menos el dos por ciento’ y IV, en la parte que prevé: ‘el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior

deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje', de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

TERCERO. 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, la cual surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 32, 87, fracción II, 116, 118 al 123, 124, fracciones VI y VII; 125 al 133, 135 al 138, 140, 143, fracción IV; 160, 254, fracción III, 272, 276, 295, inciso e) y 319 de la Ley Electoral, así como del diverso 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo.

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

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que su voto es a favor de los puntos resolutivos en tanto son

acordes con lo que resolvió la mayoría, reiterando que debió invalidarse el sistema a fin de que el legislador estuviera en aptitud de construir uno conforme a los parámetros que sostuvo.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales hicieron la misma observación en el sentido de que están en desacuerdo con algunas de las decisiones, pero a favor de los puntos resolutivos en cuanto las reflejan.

Los señores Ministros ratificaron las votaciones que emitieron, y el señor Ministro Franco González Salas expresó su voto en contra del asunto, en lo general.

El señor Ministro Presidente Silva Meza, después de reflexionar sobre la complejidad del caso, convocó a los señores Ministros a la Sesión Privada que se celebrará el martes diecinueve de marzo del año en curso, y levantó la sesión a las catorce horas con cinco minutos.