**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2015 Y SUS ACUMULADAS 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 Y 137/2015.**

**PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, NUEVA ALIANZA, MORENA Y ACCIÓN NACIONAL.**

**MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.**
**SECRETARIOS: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR Y ETIENNE LUQUET FARÍAS.**
**COLABORARON: LORENA BARRERA SANTANA Y JUAN MANUEL ANGULO LEYVA.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **once de febrero de dos mil dieciséis.**

**Vo. Bo.**

**V I S T O S; Y,**

**R E S U L T A N D O:**

**Cotejó:**

**PRIMERO.** Por escritos recibidos el diez de diciembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Cristian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaño, Alejandro Chanona Burguete y María del Pilar

Lozano Mac Gregor, en su carácter de coordinador, integrantes y secretaria general de acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano, así como Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, en su carácter de Presidente Nacional del Partido Político de la Revolución Democrática; el once de diciembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Castro Obregón, en su carácter de Presidente del Comité de Dirección Nacional del Partido Político Nueva Alianza, Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Morena, así como Ricardo Anaya Cortés, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Acción Nacional; y el diecisiete de diciembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Morena; promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de las normas generales que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

**AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:**

**a)** Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

**b)** Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

**NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:**

**a)** Decreto Número 344, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de

Quintana Roo; publicado en el Número 70 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el once de noviembre de dos mil quince.

**b)** Decreto Número 345, por el que se reforman los artículos 2; 8; párrafo segundo del artículo 17; párrafos segundo y tercero del artículo 24; 25; fracción III del artículo 33; párrafo primero del artículo 40; 41; 57; 60; párrafo segundo del artículo 61; y 87; y se adiciona la fracción V al artículo 6; todos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; publicado en el Número 70 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el once de noviembre de dos mil quince.

**c)** Decreto Número 350, por el que se reforman los artículos 140, en su fracción IV y 159, último párrafo, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; publicado en el Número 72 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el diecisiete de noviembre de dos mil quince.

**SEGUNDO.** Los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes son, en síntesis, los siguientes:

**a) Partido Movimiento Ciudadano**

**1. Artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Se considera excesiva la exigencia de que el respaldo ciudadano al aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador deba estar distribuido en todos los distritos del Estado. El Congreso Estatal se extralimita y aumenta los requisitos para que los ciudadanos que

pretendan postularse como candidatos independientes participen en condiciones de igualdad con los partidos políticos, particularmente, en los porcentajes de respaldo y el plazo tan reducido para presentar las firmas requeridas, lo que se traduce en una excesiva reglamentación que no cumple con los principios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad, haciendo nugatorio el derecho a ser votado bajo la figura de candidatura independiente.

**2. Artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Se restringen indebidamente los derechos de ser votado, de acceso al cargo y de asociación de los ciudadanos, ya que, en los artículos 1°, 35, fracciones I, II y III, 36, fracciones IV y V y 41, base I, de la Constitución Federal, no se establece limitación alguna y, aun cuando, respecto del derecho de solicitar ante la autoridad electoral el registro de manera independiente a los partidos políticos, se otorga al legislador ordinario amplia libertad de configuración para determinar los requisitos, condiciones y términos relativos, éste debe respetar el núcleo esencial de tal derecho, de modo que la normativa que emita se armonice con otros derechos, principios y bienes constitucionales de la misma jerarquía, como el de igualdad y aquellos rectores de la materia electoral consagrados en los artículos 41, párrafo segundo, base V y 116, fracción IV, inciso b), constitucionales, en favor del bien común o el interés general, pues, de lo contrario, esto es, de imperar posturas irracionales y desproporcionadas, se haría nugatorio dicho derecho, cuya finalidad es que los ciudadanos participen de manera independiente a las postulaciones que presenten los partidos políticos para cargos de elección popular.

Adicionalmente, el derecho de asociación de los ciudadanos, en su vertiente de libre afiliación a un partido, debe ser potencializado, por lo que resulta excesivo exigir que, previamente al registro de una candidatura independiente, se cumpla con la formalidad de acreditar no ser, ni haber sido militante, afiliado o su equivalente o candidato de un partido político en los dos años anteriores al día de la elección, ya que debe bastar la manifestación de voluntad en ese sentido desde el momento en que se presenta la renuncia. La Constitución Federal no establece el monopolio de los partidos para llevar a cabo afiliaciones masivas de ciudadanos, sino la libertad de estos últimos de afiliarse libremente a aquéllos, por lo que si un ciudadano forma parte de un partido y renuncia a él para estar en posibilidad de ser registrado como candidato independiente, ello resulta suficiente para potencializar su derecho a ser votado.

**b) Partido de la Revolución Democrática**

**1. Artículo 19, párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Se establecen supuestos y condiciones diversos y contrarios a los previstos en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo y 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, para la suspensión de la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, así como en relación con la prohibición de propaganda personalizada de servidores públicos, en el sentido de que, en ningún caso, la propaganda gubernamental incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario:

- **Cualquier otra de estricta necesidad que aprueben el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Electoral de Quintana Roo.** Las únicas excepciones que establece la Constitución son las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud y las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Además, el organismo público local electoral carece de atribuciones para interpretar junto con el Instituto Nacional Electoral dichas bases constitucionales.

- **Debiendo entenderse que la realización de obras y la ejecución de programas continuarán realizándose.** Se vulnera el principio de certeza, puesto que, en estricto sentido, no constituyen propaganda, aunque su difusión sí lo es, abriendo una posibilidad o entendimiento de otro tipo de excepción a la obligación de suspensión de difusión de propaganda durante las campañas electorales.

- **No se considerará como propaganda personalizada la información que difundan los medios de comunicación social respecto de las actividades propias de las funciones gubernamentales y las fachadas de los bienes muebles o inmuebles, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten con motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental.** Se vulnera el principio de certeza, abriendo una posibilidad o entendimiento de otro tipo de excepción a la prohibición de promoción personalizada de servidores públicos, con la difusión de “información” en medios de comunicación, dando oportunidad a las áreas de comunicación social de las entidades gubernamentales para la promoción personalizada, so pretexto de actividades propias de las funciones gubernamentales. Lo mismo ocurre con las excepciones que se establecen respecto de la propaganda gubernamental, pretextando elementos que no lo son,

pero que propician la difusión de logotipos, lemas y demás elementos distintivos en bienes muebles o inmuebles gubernamentales.

- **El Instituto Electoral de Quintana Roo será el encargado de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con las disposiciones anteriores.** Los sujetos obligados son los poderes federales y estatales, municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, mas no la autoridad electoral, a la que corresponde, en todo caso, conocer de infracciones, dictar medidas cautelares e imponer sanciones.

Con lo anterior, se permite al organismo público electoral local autorizar campañas de comunicación gubernamental, sin encontrarse constitucional ni legalmente facultado para ello, violentando las bases del sistema de comunicación gubernamental dentro de los períodos de campaña electoral. Además, se vulneran el principio de certeza, al no establecerse de manera clara el tipo de excepción, su duración, ni la naturaleza, características o modelo de comunicación de acciones de gobierno que se autorizarían, así como el principio de equidad, pues, al no estar reguladas, las decisiones de la autoridad administrativa podrían ser discrecionales, favoreciendo a determinados partidos.

**2. Artículos 20, párrafo segundo, 152, 181, 182, 183, 185, párrafo primero, fracciones I y II, párrafo segundo, 186, párrafos primero y cuarto, 191, párrafos primero y segundo y 201 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Se invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en materia de capacitación electoral, ubicación de las casillas y designación de funcionarios de sus mesas directivas para los procesos electorales federales y locales.

Si bien tales atribuciones pueden ser delegadas por el Instituto Nacional Electoral a los organismos públicos locales electorales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; al tratarse de atribuciones del sistema nacional electoral comunes para las elecciones federales y locales, se regulan en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que el Congreso Estatal no se encuentra facultado para regular dichas actividades de organización de los procesos electorales, independientemente de su concurrencia o no con el proceso electoral federal.

- El artículo 20 de la Ley Electoral Local establece que, en cada una de las secciones electorales, se instalarán mesas directivas de casilla “en los términos de la Ley Orgánica del Instituto, o bien, tratándose de elecciones concurrentes, las mesas directivas de casilla únicas serán instaladas conforme lo establezca el Instituto Nacional Electoral”.

- En el mismo sentido, los artículos 181, 183, 185 y 186 de la citada ley sujetan la determinación de la ubicación de las casillas a un convenio con el Instituto Nacional Electoral, excluyendo del mismo la integración y ubicación de casillas especiales, que encomiendan de manera exclusiva al Consejo General del Instituto Electoral Estatal para las elecciones locales ordinarias concurrentes y extraordinarias, con base en los criterios y el número de boletas que acuerde el propio organismo público local electoral; en cambio, respecto de la elección local concurrente con la federal, prevén que la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación se realizará conforme a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De esta forma, se establece una dualidad en la normatividad, haciéndola

depender de la concurrencia o no de las elecciones locales con la federal.

- Respecto de modificaciones a la ubicación de las casillas, derivadas de impugnaciones, el artículo 182 de la Ley Electoral Local no toma en cuenta a los órganos del Instituto Nacional Electoral, con independencia de la delegación o no de la atribución de integración y ubicación de casillas.

- El artículo 191 de la ley vuelve a distinguir la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla y acreditación de representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, tratándose de elecciones locales concurrentes con la federal, sujetándolas a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en tanto que, respecto de elecciones locales, dispone que el organismo público local electoral auxiliará en tales responsabilidades, de acuerdo con los programas aprobados por el Instituto Nacional Electoral y en términos de la ley local, al tiempo que prevé de manera específica que, en aquellas elecciones que no sean concurrentes con la federal, a partir del registro de candidatos y hasta trece días previos a la jornada electoral, los partidos políticos o candidatos independientes podrán solicitar a los consejos distritales la acreditación de representantes ante las mesas directivas de casilla, los cuales podrán ser sustituidos hasta ocho días antes de la elección.

- Lo anterior se reitera, en términos generales, en el artículo 201 de la propia ley, que establece que las disposiciones del Título serán aplicables a las elecciones que no sean concurrentes con la federal, en lo que no contravenga la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que, en aquellas concurrentes con la federal, en la instalación y apertura de casillas, los procedimientos de

votación, escrutinio y cómputo, clausura y remisión del expediente electoral, se procederá de conformidad con lo dispuesto por la citada ley general.

- El artículo 152 de la Ley Electoral Local prevé dos horas distintas de inicio de la etapa de la jornada electoral: para la elección que no sea concurrente con la federal, a las siete horas con treinta minutos del primer domingo de junio del año en que deban celebrarse elecciones ordinarias y, para aquella que lo sea, a las ocho horas, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se advierte, las referidas disposiciones no son acordes con los principios de libre configuración y certeza.

**3. Artículos 57, párrafo segundo, 85, párrafo primero, fracciones I, inciso A), II y III, párrafos primero y tercero, 86, 87, fracciones II y III, 88, párrafos primero y segundo, 89, 90, párrafo primero, 91, párrafo segundo, 94, párrafos primero, fracciones I, inciso A), II, III, incisos A), E) y G), IV y V y segundo, tercero y cuarto, 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Además de que las porciones normativas no reformadas de los preceptos citados y los artículos 88 y 89 de la Ley Electoral Local no se adecuaron a la distribución de competencias que se estableció a raíz de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales, las normas impugnadas invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización de los recursos

de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales.

- El artículo 57 de la Ley Electoral Local establece que las agrupaciones políticas nacionales y estatales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de recursos previstos en las leyes generales y local y los “reglamentos correspondientes”, con lo cual el Congreso del Estado se arroga facultades para legislar en materia de fiscalización de agrupaciones políticas nacionales y otorga al organismo público local electoral atribuciones reservadas de manera exclusiva al Instituto Nacional Electoral.

- Por su parte, el artículo 87 de la Ley Electoral Local, sin observar lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, constitucional, regula, de manera distinta a lo previsto en el artículo 56, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, lo relativo a los límites de las aportaciones privadas, estableciendo que las aportaciones de los militantes no podrán exceder en su conjunto del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año en que se lleve a cabo la jornada electoral y que los candidatos en su conjunto podrán aportar un quince por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año en que se lleve a cabo la jornada electoral para el financiamiento de las campañas.

- El artículo 91, párrafo segundo, de la Ley Electoral Local prevé que el titular del órgano interno responsable de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña de los partidos y coaliciones, junto con el presidente del partido o los presidentes de los partidos que integren coalición, deberán ser registrados ante la autoridad competente y serán responsables solidarios del partido o los

partidos respecto del uso y destino del financiamiento público y la presentación de los informes correspondientes; así también, que su responsabilidad cesará hasta el total cumplimiento de esta obligación.

Lo anterior no observa lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, constitucional, pues, en los artículos 43, párrafo 1, inciso c) y 77, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, se prevé que, entre los órganos internos de los partidos políticos, deberá contemplarse, entre otros, al menos, un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña, que se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido determine libremente; por lo que no puede preverse la responsabilidad solidaria o diluir responsabilidades en materia de rendición de cuentas para presidentes de partidos.

- El artículo 94 de la Ley Electoral Local también regula de manera diversa lo relativo a la presentación de informes de gastos, particularmente, ordinarios, imponiendo dicha obligación, de forma errónea, a las coaliciones electorales; asimismo, establece, al margen de la delegación de la atribución de fiscalización prevista en las bases constitucionales, que el Instituto Electoral Estatal deberá coordinarse con el Instituto Nacional Electoral para la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, en su respectivo ámbito de competencia, lo cual invade la esfera de atribuciones del último y viola la distribución de funciones en esta materia.

De igual forma, dispone que la reciprocidad y colaboración entre los Institutos tendrá como único límite la ley y que los compromisos específicos a cargo del Instituto Electoral Estatal, en la coordinación o delegación en materia de fiscalización, deberán plasmarse por escrito

y ser aprobados por el Consejo General de dicho Instituto, lo cual difiere de lo establecido en el artículo 78 de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a la obligación de los partidos y no las coaliciones de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios, aplicable tanto en el ámbito federal como local.

- En el mismo sentido, el artículo 95 ter de la Ley Electoral Local, sin contemplar a los precandidatos y candidatos, prevé que los partidos políticos deberán presentar ante el Instituto Nacional Electoral o, en su caso, ante el Instituto Electoral Estatal informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, respecto del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, su empleo y aplicación; siendo que la delegación de la facultad de fiscalización se limita en cada caso al proceso electoral y la revisión de los informes de gasto ordinario no es delegable, de conformidad con los artículos 41, base V, apartados B, inciso a), numeral 5 y párrafos tercero y cuarto y C, párrafo segundo, inciso b), de la Constitución Federal, 8, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos y 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- En el artículo 95 bis de la Ley Electoral Local, no obstante el reconocimiento de que corresponde al Instituto Nacional Electoral la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, y de que se trata de una función que puede delegar al Instituto Electoral Estatal, se establece que, en este caso, se aplicarán las disposiciones de la ley local; siendo que la facultad normativa en la materia es del Congreso de la Unión y se ejerció a través de la expedición de la Ley General de Partidos Políticos, con lo cual se actualiza una invasión a

la esfera competencial de aquél. Aunado a ello, se omite considerar a los candidatos como sujetos obligados en materia de fiscalización.

Empero, de manera contradictoria, en los artículos 95 quater y 95 quintus de la propia ley, se reconoce que el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las disposiciones que emita el Instituto Nacional Electoral y que éste aprobará las reglas y los lineamientos de carácter general y técnico correspondientes, así como aquellos que rijan su actuación y desempeño y, en caso de delegación, los del Instituto Electoral Local.

De acuerdo con los artículos 8, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos y 125, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la normatividad aplicable, aun en caso de delegar la facultad de fiscalización al organismo público local electoral, es la determinada por el Congreso de la Unión y reglamentada por el Instituto Nacional Electoral.

- El artículo 94, incisos e) y g), de la Ley Electoral Local dota a la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral Estatal de facultades sancionadoras que corresponden a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, lo cual no sólo viola el artículo 41 constitucional, sino también vulnera los principios de certeza y legalidad, pues, aun cuando el organismo público local electoral contara con una unidad técnica de fiscalización, ambas áreas carecerían de atribuciones y sus actuaciones serían nulas, lo cual impactaría de forma trascendental en el proceso electoral, provocando incertidumbre en los actores políticos respecto de la competencia constitucional y legal de dicho organismo.

Resulta aplicable la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN”.

- Por otro lado, en el artículo 85, fracción II, inciso B), de la Ley Electoral Local, se pretende aumentar el financiamiento otorgado a los partidos políticos con lo que se denomina “gastos de estructura”, lo cual contraviene el criterio sostenido por la Suprema Corte, en la tesis P./J. 66/2014 (10a.), de rubro: “FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO 2, INCISOS B) Y F) Y 76, PÁRRAFO 3, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL ESTABLECER LOS GASTOS DE ‘ESTRUCTURA PARTIDISTA’ Y DE ‘ESTRUCTURAS ELECTORALES’ DENTRO DE LAS MINISTRACIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE AQUELLOS ENTES Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL PÁRRAFO 3 DEL MENCIONADO NUMERAL 72”.

**4. Artículo 80-quater, párrafo cuarto, segunda parte, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Se viola el mandato previsto en la base VI del artículo 41 de la Constitución y se vulneran los principios de audiencia y legalidad, al impedir el acceso de los militantes de un partido político a la justicia electoral. Parte sustancial del derecho electoral es la definitividad de las etapas de los procesos electorales, por lo que si un ciudadano, militante de un instituto político, considera que se han violentado sus derechos político-electorales, debe tener acceso a un tribunal que lo escuche e imparta justicia, es decir, un órgano autónomo del Estado

que vigile el cumplimiento de la normatividad electoral; sin que pueda obligársele a esperar al dictado de una resolución intrapartidaria, dados los plazos tan cortos que se prevén en esta materia y el riesgo de que la lesión jurídica pueda volverse de imposible reparación. Por lo tanto, atendiendo al peligro en la demora, debe garantizarse el acceso a la justicia de manera pronta, expedita y eficaz, con objeto de expandir derechos y no restringirlos.

**5. Artículos 103, 104, 105, 106, 109, 110, 111 y 193 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Los preceptos citados sólo fueron objeto de reforma parcial, por lo que no se adecuaron por completo a la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, la cual dispuso como contenido de la Ley General de Partidos Políticos, entre otros, el tema de coaliciones y, en específico, la prohibición de que los partidos se coaliguen en el primer proceso electoral en que participen. Las normas impugnadas invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, al reglamentar la base constitucional establecida en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del decreto relativo, la cual se encuentra prevista en los artículos 85 y 87 a 92 de la citada ley general, a la que corresponde la regulación del sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, tanto para los procesos electorales federales como locales.

**6. Artículo 132, párrafo primero, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

No se otorga la protección más amplia del derecho a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II, en relación con el artículo 1°,

de la Constitución Federal, además de que se vulneran los principios de certeza y objetividad en materia electoral, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la propia Constitución, al obligar a los ciudadanos que apoyen a un aspirante a candidato independiente a Gobernador a presentar sus manifestaciones de respaldo en las sedes de los consejos que correspondan a su domicilio, esto es, comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente, a fin de ratificar su firma; lo cual resulta excesivo, desproporcionado e irracional y aumenta los requisitos que se contemplan en los artículos 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22 y 23 de la Constitución Estatal, ordenamientos jerárquicamente superiores.

Los requisitos máximos exigibles para ejercer el derecho a votar y ser votado se consignan en la Constitución Federal y en la Local, como se desprende de la tesis P./J. 83/2007, de rubro: “DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015 y 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, declaró la invalidez de preceptos que obligaban a los ciudadanos que otorgaran su apoyo a un candidato independiente a ratificar su firma en lugares específicos destinados para tal fin, por considerar que transgreden el principio de maximización de los derechos fundamentales y, por ende, coartan el derecho a ser votado, al imponer un requisito excesivo, restrictivo, inequitativo, inadecuado y desproporcionado para los aspirantes a

candidatos independientes, pues no se limitan a exigir la firma, como acreditamiento del respaldo ciudadano, sino que, además, ordenan la comparecencia.

Así también, en las acciones de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014 y 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, declaró la invalidez de preceptos que obligaban a los ciudadanos que otorgaran su apoyo a un candidato independiente a exhibir su credencial de elector al momento de comparecer ante el órgano electoral local a manifestar su respaldo, por las razones apuntadas.

De esta forma, en el caso, resulta excesivo y desproporcionado exigir que los ciudadanos que apoyen a un candidato independiente se trasladen al lugar que señale la autoridad electoral -tratándose de la elección de Gobernador, a las sedes de los Consejos- y que esta última verifique los requisitos para considerar válido dicho apoyo.

Lo anterior también resulta violatorio del párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución, conforme al cual debe favorecerse la protección más amplia a la persona, en este caso, la establecida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**7. Artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Este precepto resulta inconstitucional, al exigir que el respaldo ciudadano al aspirante a candidato independiente a Gobernador tenga que distribuirse en un mismo o mayor grado en todos los distritos electorales en que se divide el Estado.

Así también, se extralimita, aumentando los requisitos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes puedan participar electoralmente en condiciones de equidad con sus contendientes.

En este sentido, no otorga igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, pues, en contravención a la Constitución Federal, exige que el porcentaje de firmas de respaldo ciudadano para ese tipo de candidaturas se distribuya en ese mismo o mayor grado en la totalidad de distritos electorales de la entidad.

**8. Artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

La norma impugnada restringe indebidamente el derecho a ser votado y contraría lo dispuesto en el artículo 41, base I, constitucional, al exigir que previamente al registro de una candidatura independiente tenga que acreditarse que el aspirante no haya sido miembro de las dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o militante de algún partido político, o candidato postulado por uno de ellos, en los dos años anteriores a la elección de que se trate.

En efecto, la Constitución Federal reconoce la libertad de los ciudadanos de afiliarse libremente a los partidos políticos; luego, si un ciudadano milita en alguno de ellos y pretende, en ejercicio de su derecho a ser votado, registrarse como candidato independiente de elección popular, es suficiente para ello su separación del respectivo partido político.

**9. Artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

La norma impugnada omitió establecer la obligación de cumplir con la paridad de género de forma total para las candidaturas a miembros de los Ayuntamientos, pues si bien menciona que éstas deben postularse de forma alternada, no dispone que la mitad de las planillas respectivas sean encabezadas por una mujer, esto es, permite que los partidos políticos postulen únicamente a hombres como candidatos a presidente municipal.

Se está ante una situación similar a la resuelta en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, ya que existe una omisión parcial respecto de la obligación de establecer reglas que garanticen la paridad de género, pues sólo se prevén para los diputados y no para integrantes de los Ayuntamientos.

Sirven de apoyo a lo anterior las tesis 1a./J. 45/2015 (10a.), de rubro: “LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL”; 1a./J. 66/2015 (10a.), de rubro: “IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”; 1a./J. 29/2015 (10a.), de rubro: “DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA”; 1a./J. 47/2015

(10a.), de rubro: “NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR”; 1a./J. 87/2015 (10a.), de rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO”.

**10. Artículo 172, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

La norma impugnada viola la libertad de expresar y difundir libremente, por cualquier medio, ideas, opiniones e información, ya que agrega restricciones a ese derecho fundamental distintas a la calumnia, que es la única limitación que puede establecerse en materia de propaganda política, según dispone el artículo 41, base III, apartado C, párrafo primero, constitucional, modificado mediante el decreto de reforma en materia político-electoral publicado el diez de febrero de dos mil catorce.

El propósito que la citada reforma persiguió al prever la calumnia como único límite a la propaganda política o electoral fue fomentar el debate público en el país; de ahí que se haya eliminado la denigración como causa de responsabilidad y sanción en la propaganda de los partidos políticos.

**11. Artículos 177, párrafos primero y segundo y 178 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Las normas impugnadas son incompatibles con el sistema de competencias establecido para el Instituto Nacional Electoral y los Institutos Electorales Locales, previsto en el artículo 41, base V,

apartado B, inciso a), numeral 5, de la Constitución Federal, el cual dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral, entre otros, la determinación de las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de encuestas o sondeos de opinión, aplicables tanto para procesos electorales federales como locales.

Adicionalmente, establecen supuestos y condiciones distintos a los establecidos en el artículo 213 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**c) Partido Nueva Alianza**

**Artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

La norma impugnada es inconstitucional, porque el Congreso Local fue omiso en establecer, como parámetro para la integración y el registro de candidaturas de las planillas de los Ayuntamientos, una perspectiva horizontal que garantice el efecto útil y material del principio de paridad de género y permita cumplir las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

De su lectura, es posible advertir que fueron previstas reglas para garantizar la paridad vertical, a través de la alternancia en las planillas para la integración de Ayuntamientos, formadas por un propietario y suplente del mismo género, sin que, por otra parte, se establecieran normas para garantizar el acceso a las mujeres a las candidaturas para ocupar presidencias municipales, con lo que se haría efectivo un modelo plural e incluyente de participación política en todos los ámbitos de gobierno de dicho Estado.

Con la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se incluyó el principio de paridad de género en la postulación a cargos de elección popular en el artículo 41, base I, párrafo segundo; por tanto, el Congreso del Estado se encuentra obligado a adecuar su marco jurídico para garantizar, en condiciones de igualdad, el acceso de las mujeres a todos los cargos, incluidas las presidencias municipales.

Respecto de las distintas perspectivas del principio de paridad de género, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que dicho principio, a diferencia de las cuotas de género, constituye una norma con doble naturaleza (regla y principio), de carácter general y permanente, cuyo objetivo es garantizar la representación de la pluralidad de la sociedad mexicana en todos los niveles y órdenes de gobierno. Así, la paridad de género implica un nuevo entendimiento de la representación política en relación con el derecho a la igualdad. De igual forma, de acuerdo con las tesis 1ª. XLI/2014 y 1ª. CLXXVI/2012, de rubros: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO” y “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES”, el artículo 4º, párrafo primero, constitucional reconoce, como una de las manifestaciones de la democracia, la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, cuya finalidad es erradicar la desigualdad histórica, a través de leyes, políticas y decisiones judiciales con perspectiva de género.

Lo anterior no sólo está protegido por la Constitución Federal, sino por diversos tratados internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 5 y 7), que obliga a los Estados parte a formular políticas públicas para abatir la discriminación y a sus legisladores a establecer medidas para incluir a las mujeres en la vida política del país, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 4, 5, 6 y 8), que obliga a proteger los derechos humanos de las mujeres, entre ellos, el de acceso a los cargos públicos y participación en la toma de decisiones, eliminando los “techos de cristal” que les impiden posicionarse en los más altos cargos de dirección.

Por otro lado, el artículo 7.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos y la correlativa obligación de los partidos políticos de promover el acceso a los cargos públicos de elección popular en forma paritaria y en igualdad de oportunidades. Por ello, la destrucción de la brecha de desigualdad también es labor de los actores políticos, entre ellos, los partidos, que actúan como vehículo para el acceso a diversos cargos.

Todas estas normas sirven de parámetro para analizar la validez de la normatividad de las entidades federativas, habiendo sido interpretadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-46/2015, del que derivó la jurisprudencia 7/2015, de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”.

Ahora bien, no pasa inadvertido lo resuelto por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, en la que se reclamó una omisión legislativa en términos muy similares a la del presente caso y en la que el Pleno determinó que el principio de paridad de género no debe ser garantizado en las candidaturas a todos los cargos, pues, en cuanto a la integración de Ayuntamientos, no puede ser extendida respecto de la posibilidad de ocupar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración del Ayuntamiento en su conjunto. El anterior criterio no se comparte, ya que parte de una premisa restrictiva y contraria al derecho a la igualdad para el acceso a cargos públicos de elección popular, puesto que, si bien, en los Ayuntamientos, las decisiones no se toman individualmente, algunos cargos, como el de Presidente Municipal, tienen atribuciones ejecutivas específicas, razón por la cual es inadmisible argumentar que dicho cargo, al no constituir una instancia de gobierno en sí misma, se encuentra fuera del ámbito de aplicación del principio de paridad de género.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación inobservó sus propios criterios en materia de progresividad, porque, al declarar infundados los argumentos relacionados con la omisión alegada, estableció una restricción injustificada e indebida que privilegia la subsistencia de parámetros y elementos que priorizan la participación política de los hombres, en perjuicio de las mujeres, sin haber realizado un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si la omisión se encuentra justificada.

Adicionalmente, debe hacerse notar que los derechos político-electorales de las mujeres se establecen en la Convención sobre los

Derechos Políticos de la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, los cuales prohíben la discriminación por motivos de sexo y garantizan la igualdad de todas las personas; sin embargo, esto no ha sido suficiente para que las mujeres mexicanas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.

En relación con lo anterior, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la Recomendación General 23, hizo notar que las mujeres han sido excluidas de la vida política, así como del proceso de adopción de decisiones de la vida cotidiana de las sociedades. En México, desde mil novecientos cuarenta y siete, el ámbito de gobierno en el que hay menor participación de las mujeres es el municipal, siendo que sólo el siete por ciento de las presidencias municipales es ocupado por mujeres. Por ello, en dos mil seis, el Comité manifestó su preocupación ante tal circunstancia y recomendó al Estado mexicano fortalecer las acciones para elevar dicho porcentaje, así como introducir “medidas especiales de carácter temporal (…), a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo”. Posteriormente, en dos mil doce, el Comité recomendó al Estado mexicano asegurarse de que los partidos políticos cumplieran con las normas federales y locales en materia electoral, así como de que las disposiciones en las entidades federativas que resultasen discriminatorias en contra de las mujeres fueran eliminadas, así como todos los obstáculos que impidieran a éstas participar en la vida política de sus comunidades. Si bien el Comité no se refirió de manera expresa al principio de paridad de

género, su intención fue la de impulsar el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres en todos los niveles de gobierno.

De igual modo, en la Recomendación General 28, el referido Comité manifestó que los Estados parte se comprometieron a evitar que las mujeres fueran discriminadas, ya sea de forma directa (lo que supone un trato diferenciado fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género) o indirecta (una ley, programa, política o práctica parece ser neutra -esto es, igualitaria-, pero en la realidad genera un efecto discriminatorio), eliminando patrones sociales basados en distinciones no justificadas, que impactan en disposiciones que en abstracto no pueden ser consideradas como discriminatorias.

Al respecto, en México, en dos mil seis, se aprobó la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, en la que se establece que la política nacional en materia de igualdad entre ambos sexos debe implementar las acciones necesarias para lograr una igualdad sustantiva en el ámbito político. De igual manera, en dos mil catorce, fue reformada la Constitución Federal y previsto, de manera expresa, el principio de paridad de género.

En este sentido, los partidos políticos y las autoridades de todos los niveles de gobierno tienen el deber constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos político-electorales, en condiciones de igualdad para las mujeres.

La labor del Poder Judicial es de especial relevancia, pues la interpretación y alcance que se dé al principio de paridad irradiará en el actuar de las demás autoridades; de ahí la importancia de que el criterio que se emita sea garantista y progresivo, con perspectiva de

género, lo cual es fundamental para hacer efectivo el derecho a la igualdad y combatir la discriminación en casos concretos en los que los tribunales lo tengan que aplicar.

**d) Partido Morena**

**1. Artículo 19, párrafos cuarto, quinto y sexto y, en vía de consecuencia, el artículo 169, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, se suspenderá la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Como excepción al supuesto anterior, dicho precepto constitucional permite únicamente la difusión de campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por su parte, el artículo 19, párrafo cuarto, además de establecer la excepción referida en el párrafo precedente, agrega que se permitirá la difusión de cualquier otra campaña de información de estricta necesidad que aprueben el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Electoral de Quintana Roo. Este supuesto que se añade excede lo dispuesto por la Constitución Federal, lo que lleva a declarar su invalidez.

Por otro lado, el artículo 19, párrafo quinto, es inconstitucional, por contravenir resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, conforme a las cuales, en la propaganda gubernamental, no podrán incluirse slogans, lemas o cualquier otra referencia al gobierno federal, a algún otro gobierno o a sus campañas institucionales; además de que esa propaganda debe abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública e información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en pro de la ciudadanía.

Por último, el artículo 19, párrafo sexto, transgrede el principio de equidad que rige en materia electoral, al disponer que las fachadas de los bienes muebles e inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten con motivo de las actividades que realicen no se considerarán propaganda gubernamental, con lo cual prevé excepciones adicionales a la propaganda gubernamental susceptible de difundirse.

Además, existen disposiciones que, por un lado, prohíben que la propaganda gubernamental contenga logotipos, slogans o cualquier otra referencia al gobierno federal, a algún otro gobierno o a sus campañas institucionales y, por otro, prohíben incluir elementos de propaganda personalizada de algún servidor público.

**2. Artículo 28, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

La norma impugnada, al disponer que, hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral no determine los distritos electorales uninominales del Estado, se seguirá utilizando la división que se encuentre vigente, es inconstitucional, pues, en términos del artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Federal, la

regulación de la geografía electoral, el diseño y la determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones de esta naturaleza es competencia exclusiva, tanto para procesos federales como locales, del Instituto Nacional Electoral.

Al respecto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el treinta de octubre de dos mil quince, esto es, dieciocho días antes de que la reforma a la Ley Electoral de Quintana Roo fuera publicada, el acuerdo número INE/CG926/2015, en el que aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado y sus respectivas cabeceras distritales.

Consecuentemente, el párrafo segundo del artículo 28, al permitir que siga vigente la distritación anterior, viola el principio de interpretación pro homine, ya que, con la nueva distritación que el Instituto Nacional Electoral implementa, se persigue la consecución de los objetivos siguientes:

- Que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes.

- La no prevalencia, en la delimitación de distritos, de motivos políticos que beneficien a un partido en particular.

- Hacer asequible a los ciudadanos el traslado al lugar en el que tengan que emitir su voto, facilitando su emisión.

- La homogeneidad de la población, con lo que se trata de preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida en barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

Aunado a lo anteriormente expuesto, aun suponiendo que la ley local pudiera determinar la distritación a emplearse, en todo caso, esa determinación debería estar prevista en un artículo transitorio.

**3. Artículo 80-quáter, párrafo cuarto, segunda parte, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

La norma impugnada, al negar el acceso al Tribunal Electoral Local hasta en tanto los medios partidistas de defensa no se agoten, transgrede el derecho humano de acceso a la justicia, reconocido en los artículos 17 y 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Federal. Su deficiente regulación no prevé lo que sucedería si los mecanismos partidistas de defensa no se resuelven dentro de un plazo razonable, lo que afectaría el ejercicio de los derechos de los afiliados durante los procesos electorales.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el principio de definitividad en materia electoral es exigible siempre que las instancias previas a la jurisdiccional sean idóneas para impugnar la resolución electoral correspondiente y aptas para modificarla, revocarla o anularla. Cuando estas instancias no jurisdiccionales no tengan las características señaladas, el afectado puede acudir directamente a los tribunales para la defensa de sus derechos.

Por tanto, la norma impugnada, al establecer categóricamente la imposibilidad de acudir a un tribunal si no se agotan antes los medios partidistas de defensa, viola el acceso a la justicia.

**4. Artículo 85, fracción III, párrafo tercero y 86, párrafos primero y segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo**

Los preceptos impugnados dan un trato diferenciado a los partidos políticos nacionales registrados ante el Instituto Nacional Electoral, con acreditación ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, en contravención al principio de igualdad y equidad, en el contexto de la garantía de permanencia que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales.

En todo caso, el párrafo tercero de la fracción III del artículo 85, con base en una interpretación conforme, debería entenderse en el sentido de que es aplicable también a los partidos políticos nacionales, con independencia de si participan en la elección de diputados inmediata anterior.

**5. Artículos 87, fracción II, 88, 89 y 90, en relación con los artículos 85, fracción II, 304, párrafo segundo y 311, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo**

Los preceptos impugnados son inconstitucionales, porque el diseño sobre financiamiento privado y topes de gastos de precampaña que establecen no garantiza la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, prevista en los artículos 41, párrafo segundo, base II, párrafo primero y 116, fracción IV, incisos l) y g), constitucionales.

Lo anterior, ya que los límites a las aportaciones de militantes y simpatizantes de los partidos, permitidos por las normas impugnadas, podrían ser superiores al financiamiento público autorizado para el gasto en campañas y precampañas, lo que trastocaría los principios constitucionales de autenticidad de las elecciones y de equidad en el financiamiento público.

Además, existe una contradicción entre los citados preceptos y el artículo 85 de la propia Ley Electoral, que también prescribe para los partidos políticos la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

**6. Artículo 94, fracción V y párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Resulta inconstitucional la norma impugnada, al prever, por una parte, que, en la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, el Instituto Electoral Estatal deberá coordinarse con el Instituto Nacional Electoral y solicitará, en su caso, el apoyo de este último para la superación de los secretos bancario y fiduciario y, por otra, que esa colaboración tendrá como único límite la ley.

La norma impugnada no establece, para el ejercicio por parte del Instituto Electoral Estatal de las atribuciones señaladas, que el Instituto Nacional Electoral deba delegárselas y la ley no puede ser el único límite de la colaboración entre los institutos electorales referidos, pues las atribuciones referidas dependen de las bases constitucionales y los acuerdos que el propio Instituto Nacional Electoral expida al respecto.

**7. Artículos 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Los preceptos impugnados son inconstitucionales, por regular la figura de la coalición. En efecto, la reglamentación de las coaliciones corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, en términos del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma constitucional publicado el diez de febrero de dos mil catorce. Tal

atribución fue ejercida al expedir la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, es inconstitucional la omisión de derogar los artículos 105 y 108 de la Ley Electoral de Quintana Roo, pues distorsionan el sistema regulador de coaliciones, previsto en la primera de las leyes generales, tal como determinó la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

**8. Artículo 107, párrafo primero, en relación con los artículos 161 y 303, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Esta norma es inconstitucional, al establecer, como fecha límite para presentar ante el Instituto Electoral Local el escrito en el que se manifieste la pretensión de formar una coalición, el diecinueve de febrero del año de la respectiva elección, pues esto es discordante y falto de certeza respecto de la fecha de inicio de las precampañas y del proceso electoral.

**9. Artículos 149 y demás relativos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Estos preceptos, al establecer que los procesos electorales ordinarios para la elección de Gobernador, diputados y miembros de Ayuntamientos, iniciarán el quince de febrero del año de la elección, son inconstitucionales, pues tales procesos deberían iniciar mucho antes, ya que los procesos democráticos internos y las precampañas podrían llevarse a cabo con anterioridad a esa fecha, lo que trastoca el concepto de “proceso electoral ordinario”.

**10. Artículo 303, párrafo sexto, en relación con los artículos 80-quater, párrafo cuarto, segunda parte, 107, párrafo primero, 149, 151, párrafo primero y 161, fracciones I a IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Estos preceptos son inconstitucionales, en virtud de que alteran el normal desarrollo del proceso electoral, generan incertidumbre y superposición de fechas y períodos electorales, vulneran el acceso a la justicia intrapartidaria de los precandidatos a cargos de elección popular y reducen irrazonablemente el período intercampañas.

Al posibilitar el artículo 303, párrafo sexto, un periodo de hasta cuarenta días, previo al inicio del período de solicitud de registro de candidatos, señalado en el artículo 161 de la ley, para que los partidos inicien sus respectivos procesos democráticos internos, admite la posibilidad de que éstos inicien antes del proceso electoral ordinario (es decir, a partir del veintiocho de enero, tres de febrero y siete de febrero) y sólo un proceso interno iniciaría el diecisiete de febrero, lo cual configura una antinomia frente al contenido normativo del artículo 149 de la misma ley, que prevé el inicio del proceso electoral ordinario para Gobernador, diputados y miembros de Ayuntamientos el quince de febrero del año de la elección.

Además, el citado artículo 303 no precisa los tiempos en los que las precampañas electorales pueden llevarse a cabo, ni establece sus fechas de inicio o conclusión, ya que sólo las ubica genéricamente dentro del plazo de cuarenta días, lo cual conlleva falta de certeza.

En esa línea argumentativa, se deben invalidar igualmente los artículos 149 y 151, al señalar el quince de febrero como fecha de inicio del proceso electoral ordinario para la elección de Gobernador,

diputados y miembros de Ayuntamientos, ya que no es constitucional ni razonable que la etapa de preparación de la elección -comprendida en el proceso ordinario- comience hasta la fecha apuntada, pues, de esta manera, se comprimen y condicionan sus restantes etapas.

Por otro lado, el artículo 303 controvertido vulnera el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el diez de febrero de dos mil catorce, que ordena establecer un sistema uniforme de coaliciones, en el que las solicitudes de registro pueden ser presentadas hasta el inicio del período de precampañas; sin embargo, la norma impugnada, al no precisar el inicio de las precampañas para la elección de Gobernador, diputados y miembros de Ayuntamientos, vulnera la Constitución Federal, dado el inicio diferenciado de los procesos democráticos internos de los partidos políticos.

Asimismo, el transitorio mencionado ordena regular, entre otros, la garantía de acceso a los órganos de justicia intrapartidaria, por lo que el artículo impugnado, al no garantizar esto último, ni prever en forma razonable la fase de intercampañas (comprendida entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas electorales) vulnera lo establecido por el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso a), de la Constitución Federal; lo que, además, evidencia la intención del legislador local de evitar el reparto de tiempo igualitario en radio y televisión.

El acceso a la justicia intrapartidaria también resulta vulnerado en el citado artículo 303, al disponer que los procesos democráticos internos deben concluir, a más tardar, un día antes del inicio del período para solicitar el registro de candidatos, lo que forzaría a los eventuales inconformes con los resultados a impugnarlos dentro del

periodo de registro e, inclusive, en el de campañas electorales, lo que conllevaría un daño irreparable del derecho a ser votado.

**11. Artículo 169, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El precepto impugnado contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal, por repetir el contenido normativo indeterminado de este último.

En efecto, el precepto constitucional mencionado establece que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para elecciones de Gobernador y de treinta a sesenta para diputados o miembros de Ayuntamientos. Por su parte, la norma impugnada repite los mismos rangos temporales, sin precisar las fechas exactas de duración de las respectivas campañas electorales, en contravención al principio de certeza jurídica; habida cuenta que, en cuanto menor es la jerarquía de una norma, mayor debe ser su grado de determinación, a fin de lograr una adecuada regulación.

**12. Artículo 272, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Este precepto viola el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con el artículo segundo transitorio, fracciones I y II, del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el diez de febrero de dos mil catorce, por no establecer las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en el supuesto de mayor o menor representación.

En efecto, el precepto impugnado repite, en su último párrafo, lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, sin establecer el diseño que garantice que la fórmula de asignación de diputados cumpla con el principio de representación proporcional.

**13. Artículo 324, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El precepto impugnado resulta inconstitucional, al establecer, como definición de calumnia, “la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”. Dicha definición debería exigir, para sancionar al calumniador, que éste conozca de antemano la falsedad de los delitos que atribuye, pues puede suceder que alguno de los sujetos del proceso electoral o líderes de opinión y medios de comunicación, en ejercicio de su derecho a expresarse libremente, hagan declaraciones que consideren veraces y de interés público, a pesar de que a la postre resulten falsas; además de que, en este supuesto, la víctima de calumnia no quedaría indefensa, pues podría ejercer su derecho de réplica.

De este modo, el artículo combatido podría implicar una forma de censura previa, de ahí que sea inconstitucional e inconvencional, al inhibir el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

**14. Artículo 325, párrafo tercero, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El precepto impugnado es inconstitucional, al obstaculizar el acceso a la justicia electoral, puesto que impide que una denuncia por conductas contrarias en materia de propaganda electoral sea resuelta por un tribunal competente, al facultar a la Dirección Jurídica del

Instituto Electoral Estatal para desechar, sin prevención alguna, la denuncia, cuando los hechos no constituyan violación en materia de propaganda política o electoral.

**15. Artículo primero transitorio del Decreto Número 344**

El precepto impugnado resulta inconstitucional, pues pretende dar efectos retroactivos a las normas reformadas (aquí impugnadas) de la Ley Electoral Estatal, al disponer que el Decreto Número 344, publicado el once de noviembre de dos mil quince, entrará en vigor el día siguiente a aquel en que inicie su vigencia el diverso decreto de reformas en materia político-electoral a la Constitución Política Local, el cual se publicó antes de la fecha apuntada, es decir, el seis de noviembre de dos mil quince, y entró en vigor al día siguiente.

**16. Artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral**

El precepto impugnado viola el principio de certeza, establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, al prever que, en casos urgentes o extraordinarios, las notificaciones de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales puedan hacerse a través de “la vía más expedita”, dejando al arbitrio de la autoridad electoral la determinación de esta vía, lo que genera incertidumbre jurídica, pues el particular desconocería si la notificación se le practicaría vía fax, teléfono, correo o cualquier otro medio que la autoridad considere pertinente.

**e) Partido Acción Nacional**

**1. Artículos 15 y 157 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El Congreso del Estado es omiso en cuanto al derecho de los ciudadanos a ser observadores electorales, al establecer únicamente que dicho derecho será ejercido en la forma y términos que determine la ley, lo cual es contrario al artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal, que prevé las atribuciones del Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales, entre ellas, las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de observación electoral.

Los términos en que la Ley Electoral Local regula la observación electoral son contradictorios con Constitución, que establece que las reglas, lineamientos, criterios y formatos de la observación electoral son facultades del Instituto Nacional Electoral y, por tanto, se invade la competencia de la autoridad electoral federal.

Así mismo, debe considerarse que, de acuerdo con el artículo 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la observación electoral es una de las atribuciones susceptibles de delegarse a los organismos públicos locales electorales, conforme al numeral 8 del apartado C de la base V del artículo 41 constitucional; no obstante, su regulación no puede quedar al arbitrio de los Estados, de ahí que devenga la inconstitucionalidad de la omisión del legislador local, al no reformar el artículo 15, que establece que la ley electoral estatal regulará la observación electoral, cuando no es la norma que puede regularlo, sino más bien debería basarse en los lineamientos y criterios que emita la autoridad electoral federal.

Por otro lado, es necesario mencionar que el artículo 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el numeral 1, inciso i), establece las bases, requisitos, funciones y otras generalidades de la observación electoral como derecho de los ciudadanos, por lo que resulta contradictorio que el legislador local pretenda regular la forma en que se podrá ejercer este derecho, cuando el legislador federal, en el referido artículo, estableció el tiempo en que se ejercerá la observación electoral, que es el día de la jornada electoral, pudiendo observarse los actos de instalación de casilla, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo de la votación de casilla, clausura de la casilla, lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital y recepción de escritos de incidencias y protesta.

Como puede observarse, el legislador local omite derogar el artículo 157 de la Ley Electoral Estatal, que prevé que la observación electoral se pueda realizar en todos los actos correspondientes al proceso electoral y restringe a los observadores electorales por cuestiones de parentesco consanguíneo hasta el tercer grado con algún candidato en el distrito o municipio en el que participen. Dichas disposiciones son contrarias a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que la observación electoral es un tema de exclusiva regulación para el legislador federal, el cual se ha pronunciado sobre los actos en los que podrá llevarse a cabo la observación electoral y los limita al día de la jornada electoral, por lo que resulta inconstitucional la omisión de reformar el texto del artículo referido.

**2. Artículo 19, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Al reformar dicho artículo, el legislador local prevé disposiciones contrarias a derecho en tres vertientes: (i) omisión de no contemplar la figura de candidatos independientes en la disposición, (ii) exceso en que se incurre, al pronunciarse sobre lo que no debe ser considerado como propaganda personalizada y (iii) exceso en que se incurre, al pronunciarse sobre lo que no debe ser considerado como propaganda gubernamental.

Por lo que se refiere a la omisión del legislador de contemplar la figura de candidatos independientes, se señala que, en reformas a diversas disposiciones a la Ley Electoral Estatal, el legislador prevé las figuras de partidos políticos, coalición, candidato o precandidato, por lo que, al referirse a ellos, omite mencionar en la norma impugnada la figura de los candidatos independientes y, en términos de igualdad, deben ser considerados como sujetos activos para ocupar cargos de elección popular en la elecciones locales.

En el mismo sentido, el legislador local dispone que la actuación de los poderes públicos será imparcial y que sus servidores no intervendrán a favor o en contra de algún partido político, coalición, candidato o precandidato; no obstante, el legislador es omiso respecto de la figura de candidatos independientes y dicha omisión puede generar la duda fundada que, al no haber sido considerados, se podrían beneficiar a causa de esta omisión. Por tanto, debe declararse la invalidez de la norma impugnada, a efecto de que se incluya a los candidatos independientes, para estar en igualdad de condiciones frente a los candidatos, partidos políticos, etcétera.

En el artículo impugnado, el legislador local introdujo una norma relativa a la suspensión en los medios de comunicación social de la difusión de toda propaganda gubernamental, adicional a la del artículo

41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución Federal. Se considera inconstitucional la ampliación que realiza el legislador local de las excepciones a la suspensión en medios de comunicación social de la difusión de la propaganda gubernamental de los poderes estatales, municipios y cualquier otro ente público durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, dado que el legislador federal no estableció mayor excepción que las campañas de información de las autoridades electorales, los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Igualmente, se consideran inconstitucionales los dos párrafos subsecuentes del artículo 19 de la Ley Electoral Estatal, puesto que su contenido contradice lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, que establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso, incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Lo anterior, puesto que el legislador local establece excepciones respecto a lo que no debe ser considerado propaganda personalizada, cuando el marco constitucional determina los casos específicos en los que se habla de este tipo de propaganda y, al excluirse la posibilidad de considerar como tal las actividades propias de las funciones gubernamentales, queda igualmente excluida la posibilidad de que dicha propaganda, aunque tenga carácter de gubernamental, pueda incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la

promoción personalizada del servidor público, lo que se contrapone al mandato del artículo 134 de la Constitución Federal.

**3. Artículo 26 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Al no reformar dicho artículo, el legislador local contradice el mandato impuesto por el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Federal, que establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establecen la Constitución y las leyes, la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales.

Como puede observarse, la omisión vulnera la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral, al establecer una integración menor a la establecida por el legislador nacional en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, en su artículo 147, numeral 3, refiere que cada sección tendrá como mínimo cien electores y como máximo, tres mil.

**4. Artículo 64, fracciones IV y V, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El legislador local deroga, sin justificación, las fracciones IV y V del artículo 64 de la Ley Electoral Estatal, que eran acordes a los requisitos que establece dicho artículo respecto a las organizaciones que pretendan constituirse en partidos políticos. El legislador local las elimina sin justificación, siendo acorde el requisito de tener que acreditar domicilio y órganos de representación en, por lo menos, diez distritos electorales, lo cual permite advertir la representatividad de la

asociación en el Estado, así como el requisito de haber realizado actividades políticas independientes de cualquier otra organización política, por lo menos, durante el año anterior a la fecha en que se presente la solicitud de registro, pues con ello se garantiza que dichas asociaciones no sean extensiones de otros institutos políticos, sino que se trate de opciones políticas diferentes.

**5. Artículo 87, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El legislador local reguló en dichas fracciones las aportaciones de militantes en su conjunto y el monto de las aportaciones de los candidatos en su conjunto; no obstante, en los términos en que se regulan los montos, se vulneran los principios de igualdad, equidad y proporcionalidad, ya que la base sobre la que se aplica el monto máximo (monto total del financiamiento público ordinario otorgado a todos los partidos políticos en el año de la jornada electoral) resulta excesiva.

Tales disposiciones contravienen el artículo 41, base II, de la Constitución Federal, porque no se partiría de una base igualitaria de aportación para todos los partidos, al proponer un límite de aportación del cuarenta por ciento del financiamiento que reciben los partidos, siendo que la mayoría de los partidos no podrán llegar a ese monto, ya que el financiamiento que reciben es inferior al monto que pueden aportar los militantes, generando inequidad en el monto de las aportaciones que pueden realizar los militantes y contradiciendo el mandato constitucional que obliga a que prevalezca el financiamiento de origen público por encima del de origen privado.

Inclusive, el legislador local rebasa los montos de aportaciones anuales de militantes y simpatizantes, que se establecen en el artículo 56, numeral 2, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales no deben exceder el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos y, respecto de las aportaciones de los candidatos, el legislador local establece una aportación del quince por ciento del monto total del financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos, aun cuando el legislador federal previó el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial anterior.

Por lo anteriormente señalado, resulta inválida la reforma hecha por el legislador local, ya que vulnera los principios de equidad en las contiendas electorales y atenta contra el principio de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, al establecer límites que exceden, incluso, los montos de financiamiento anual que reciben los partidos políticos.

**6. Artículo 73, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El legislador local únicamente modifica el porcentaje de votación para poder mantener el registro, mas no la base sobre la que se tasará dicho porcentaje, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 94, incisos a), b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a las causas de pérdida de registro de un partido. Asimismo, vulnera los principios de certeza y jerarquía, al rebasar su esfera de competencia legislativa, normando los requisitos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, la cual regula a los partidos políticos nacionales y locales.

**7. Artículo 74, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El legislador local no observa los lineamientos establecidos en el artículo 95, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a la solicitud de los partidos políticos nacionales que no hayan obtenido el porcentaje mínimo de votación en la última elección federal para registrarse como partidos políticos locales: (i) haber obtenido, por lo menos, el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior en la entidad federativa y (ii) haber postulado candidatos propios en, al menos, la mitad de los municipios y distritos.

El legislador local, en el caso del porcentaje de votación, lo tasa sobre una base diferente, estableciendo que el tres por ciento de la votación se determinará sobre la base de la votación efectiva y no sobre la votación válida emitida, como dispone la legislación general. De igual forma, es omiso, al no exigir como requisito haber postulado candidatos propios en, al menos, la mitad de los municipios y distritos.

**8. Artículos 103, 105, 106, 107 y 108 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El legislador local incurre en exceso, al reformar el artículo 103 de la Ley Electoral Local, por imponer, respecto a las coaliciones, los siguientes aspectos:

- La condición a los partidos políticos registrados ante el Instituto Nacional Electoral de poder coaligarse, siempre que postulen a los mismos candidatos.

- La definición de coalición, como alianza o unión transitoria, la cual resulta insuficiente y limitativa.

- La limitación a los partidos políticos de no poder coaligarse si no hubieren participado en la última elección local, lo que resulta inconstitucional y contrario a lo que establece la Ley General de Partidos Políticos, ya que la limitación establecida en la norma federal aplica únicamente cuando no hayan participado en una elección, sea local o federal.

Por su parte, el artículo 105 de la Ley Electoral Local contradice los mandatos constitucionales, al establecer restricciones respecto a los partidos políticos que se coaligan para acceder a la asignación de espacios por la vía de representación proporcional, ya que limita a los partidos políticos coaligados a presentar una lista única de candidatos, lo cual limita la posibilidad de acceder a escaños públicos e impone una restricción a los partidos coaligados, que es inconstitucional.

Tal como ha resuelto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la regulación del régimen de coaliciones, aplicable a los procesos electorales federales y locales, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y debe contenerse en una ley general, por lo que las Legislaturas Estatales no se encuentran facultadas para regular de nueva cuenta o de forma contraria lo establecido en la ley general.

Por lo que respecta al artículo 106 de la Ley Electoral Local, es inconstitucional la omisión del legislador local, al no derogar las fracciones IV, VII y VIII, que son contrarias al sentido de la reforma electoral federal.

En el caso de la fracción IV del citado artículo, ya que los partidos políticos, a pesar de coaligarse para efectos del proceso electoral, deben identificarse con sus propios emblemas, sin que puedan fusionarse o generar logos de coalición. Respecto a la connotación que hace el legislador local respecto al color o colores que identifican a los partidos políticos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 14/2003, determina que no es derecho exclusivo de los partidos políticos el uso de los colores que se encuentran incluidos en sus emblemas; por tanto, no podría determinarse un color especifico como identificativo de un partido político.

La fracción VII establece que el convenio de coalición debe establecer el porcentaje de la votación obtenida por la coalición, que corresponderá a cada partido, lo que resulta inconstitucional, pues la reforma constitucional federal impuso que, en las boletas electorales, apareciera de manera separada el emblema de cada uno de los partidos políticos, sin posibilidad de fusionarse, de tal forma que pueda conocerse la intención del voto del ciudadano. En este sentido, no puede existir en los convenios de coalición forma alguna de establecer porcentajes de votación en favor de un partido político. Así mismo, esta fracción viola el artículo 41, base II, de la Constitución Federal, al establecer reglas sobre prerrogativas de los partidos políticos en materia de financiamiento público, pues se requiere el número de votos obtenidos en la elección de diputados de mayoría relativa para asignar el financiamiento público estatal a los partidos políticos; por ende, al permitir la transferencia de votos entre los partidos políticos coaligados, se viola la regulación federal, pues no se haría una distribución equitativa y sería totalmente desproporcional el financiamiento público, quedando a decisión discrecional de los

partidos políticos la repartición de los votos que obtengan como coalición.

En el mismo sentido, resulta inconstitucional la fracción VIII del citado artículo, al no existir manera de hacer una bolsa común de los votos de la coalición; tampoco puede existir la posibilidad de que, de manera previa, los partidos coaligados acuerden un orden para la conservación del registro, pues esto dependerá del porcentaje de votación obtenido en la elección.

Los artículos 107 y 108 de la Ley Electoral Local resultan inconstitucionales, derivado de la omisión del legislador de observar el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), de la Constitución Federal, que refiere que la Ley General de Partidos Políticos deberá regular el sistema de participación electoral de los partidos políticos, a través de la figura de las coaliciones, previendo que se podrá solicitar el registro de la coalición hasta treinta días antes de la fecha en que inicie la etapa de precampañas ante el presidente del organismo público local electoral.

La omisión del legislador consiste en no pronunciarse respecto del período de inicio de las precampañas para poder determinar el plazo para el registro de los convenios de coalición, además de que los plazos que establece son contrarios a los previstos en la norma general.

**9. Artículo 132, fracciones III, IV y IV y 140, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Se alega la inconstitucionalidad de los artículos referidos, toda vez que éstos imponen al aspirante a candidato independiente el

cumplimiento de requisitos excesivos que implican una carga para el ciudadano que pretende participar para ser electo a un cargo de elección popular, posicionándolo en desventaja.

El artículo 132 de la Ley Electoral Local impone al ciudadano la obligación de acudir a las oficinas de las autoridades electorales a manifestar su respaldo a un aspirante a candidato independiente. En el artículo 140 de la Ley Electoral Local, se incluye una nueva causa para negar el registro a un aspirante a candidato independiente, a saber, que haya sido miembro de las dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o militante de un partido político o candidato postulado por un partid político a un puesto de elección popular en los dos años anteriores a la elección; lo que resulta inconstitucional, ya que el legislador federal no estableció un periodo previo a la elección para haberse desligado del partido político, lo que resulta en cargas al derecho a ser votado para cualquier cargo de elección popular.

**10. Artículos 149 y 151 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Resultan inconstitucionales los referidos artículos, por reducir las etapas de obtención de respaldo ciudadano para todos los cargos, ya que, por ejemplo, en el caso de aspirantes a candidatos a Gobernador, se establecen diecinueve días, lo cual resulta insuficiente.

De esta forma, resulta inconstitucional que el legislador local pretenda, en aras del cumplimiento de una obligación de reformar en la materia, imponer una fecha de inicio del proceso electoral que no garantiza el desarrollo paulatino de cada uno de los actos de la etapa de preparación de la elección.

En este sentido, el legislador local pretende que, en ciento ocho días, contados del quince de febrero al cinco de junio, se lleven a cabo todos los actos de preparación de la elección, cuando inclusive las campañas electorales inician el dos de abril del año, en el caso de la elección al cargo a Gobernador, lo cual obliga a que todos los actos previos a la campaña electoral tengan que desarrollarse entre el quince de febrero y el dos de abril del año de la elección, período insuficiente para garantizar el sano desarrollo de estas etapas, que posiciona a la autoridad electoral estatal en un conflicto, al tener que ajustar todos los procesos a los tiempos tan breves que el legislador local impuso.

Cabe señalar que el legislador local sí contempló las reglas para la duración de las precampañas y campañas, pero lo hace en los plazos mínimos que se establecen en la Constitución, impidiendo se salvaguarde el principio de objetividad, que permite que todos los actos preparatorios del proceso sean ciertos y conocidos, ya que, al determinar el inicio del proceso electoral el quince de febrero del año de la elección, obliga a que diversos actos propios de la etapa de preparación del proceso electoral se realicen fuera de éste.

**11. Artículo 181, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Resulta inconstitucional el precepto impugnado, por prever disposiciones que invalidan la obligación de coordinación con el Instituto Nacional Electoral para la integración y ubicación de casillas especiales, ya que se excluye la posibilidad de que este último establezca casillas especiales para las elecciones locales ordinarias concurrentes y extraordinarias. Lo anterior es contrario al artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución Federal, que reserva el

ejercicio de estas atribuciones al Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales.

**12. Artículo 303, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

El legislador local prevé una restricción para el inicio de los procesos democráticos internos de los partidos políticos, los cuales no podrán comenzar antes de los cuarenta días naturales previos al de la apertura del período de registro de candidatos de la elección de que se trate. Dicha restricción no permite que los procesos democráticos internos para todas las elecciones den inicio dentro del proceso electoral.

Conforme a los artículos 41, base VI y 116, fracción III, de la Constitución Federal y 208 y 225 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las etapas que comprende el proceso electoral ordinario deben estar claramente establecidas.

Por lo anterior, se considera que el legislador local no consideró los procesos democráticos internos de los partidos políticos como parte integral de las etapas del proceso electoral, con excepción de la de Gobernador; de donde se desprende la inconstitucionalidad de los plazos establecidos, en razón de que se legisló de manera tal que únicamente se trasladó el inicio del proceso electoral del dieciséis de marzo al quince de febrero del año de la elección, para llevar a cabo la jornada electoral el primer domingo de junio.

**13. Artículos 321, 325, párrafo segundo, 327 y 328 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

Se incurre en omisiones legislativas y adiciones contrarias al marco constitucional en tres aspectos: la insuficiente regulación del procedimiento ordinario sancionador, la invasión de competencias del Instituto Nacional Electoral respecto de las denuncias en materia de radio y televisión y el otorgamiento de atribuciones adicionales al Tribunal Electoral Local.

El artículo 321 establece un procedimiento de desahogo de quejas que dista mucho de poder ser considerado un procedimiento propiamente, ya que no establece los casos de improcedencia y sobreseimiento, los requisitos de la contestación, los procedimientos de investigación que podrá llevar a cabo la autoridad y el dictado de medidas cautelares.

El artículo 325, párrafo segundo, es inconstitucional, por el exceso en que incurre el legislador local, al invadir la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral para resolver denuncias en materia de radio y televisión, establecida en el artículo 41, base III, de la Constitución Federal, toda vez que el legislador local no es competente para dotar de facultades al Instituto Electoral Estatal respecto de procedimientos relacionados con infracciones cometidas en radio y televisión en las entidades.

En los artículos 327 y 328, el legislador local omite observar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con una sala regional especializada facultada para resolver procedimientos especiales sancionadores, lo cual no ocurre en el caso del Tribunal Electoral Local, que no cuenta con un órgano de este tipo. Cabe señalar que, a nivel estatal, no se contempla disposición alguna que faculte al Tribunal Electoral Local para resolver procedimientos especiales sancionadores, ni se prevé el establecimiento de una sala

especializada que permita al órgano jurisdiccional local resolver dichos procedimientos.

Todo órgano del Estado debe estar investido de la facultad o atribución correspondiente, conforme al principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, por lo que resulta insuficiente la simple enunciación que realiza el legislador local para dotar de dichas facultades al Tribunal Electoral Estatal.

**f) Partido Morena**

**Artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo**

**1. Omisión de garantizar la paridad de género con enfoque horizontal en la postulación de candidatas y candidatos a diputados de mayoría relativa**

El precepto impugnado puede interpretarse de dos formas:

- Se debe garantizar el principio de paridad con un enfoque vertical, mediante la postulación de fórmulas compuestas por un propietario y un suplente del mismo género.

- Se debe garantizar el principio de paridad con un enfoque horizontal, mediante la postulación de igual número de fórmulas del mismo género respecto de la totalidad de los distritos del Estado.

En el caso, no puede admitirse la segunda interpretación, no sólo por ser impar el número de distritos, sino porque la norma no establece que dichas postulaciones no deben exceder la mitad más

uno de los distritos para cualquiera de los géneros, ni que deban ser postulados integrantes de cada género en, al menos, siete fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa.

Así, al sólo poder admitirse la primera interpretación, se debe concluir que el precepto es violatorio de la Constitución Federal y de diversos tratados internacionales, por deficiente regulación.

**2. Omisión de garantizar la paridad de género con enfoque horizontal en las postulaciones a candidatos a miembros de los Ayuntamientos**

El legislador local fue omiso en garantizar la paridad de género con enfoque horizontal, al sólo establecer que, en cada planilla, las fórmulas estarían alternadas por hombres y mujeres, hasta agotarlas, mas no una regla que obligara a los partidos y coaliciones a postular, para ocupar las presidencias municipales, candidatos de cada género en la mitad de los Municipios o lo más cercano a dicho porcentaje.

De esta forma, se vulnera el principio consagrado en el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, el cual debe ser interpretado sistemáticamente con los artículos 1º y 4º y conforme a los tratados internacionales en la materia, los cuales reconocen a todas las personas la igualdad material y oportunidad real de acceso a todos los cargos de elección popular.

El principio previsto en dicho precepto fundamental para las Legislaturas Locales es aplicable por analogía a los Ayuntamientos, en términos del último párrafo del artículo 14 constitucional, pues, donde existe la misma razón, debe preverse igual disposición. Cualquier otra interpretación sería violatoria del principio de igualdad y

no discriminación, poniendo en riesgo que las mujeres puedan ser candidatas a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales, en igualdad de condiciones.

**3. Omisión de observar la jurisprudencia temática vinculante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el contexto del principio de paridad de género con ambos enfoques**

Al regular el principio de paridad de género en el precepto impugnado, el legislador local no atendió a las jurisprudencias 6/2015 y 7/2015, de rubros: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES” y “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contravención al artículo 99, en relación con el artículo 1º, párrafos primero y segundo, ambos de la Constitución Federal, así como a los principios de fundamentación y motivación.

Si dicha Sala Superior, cómo órgano garante de los derechos político-electorales, tiene la facultad constitucional de interpretar las leyes secundarias y contrastarlas con las normas constitucionales y convencionales, de acuerdo con los principios pro personae y de interpretación conforme, ante la existencia de criterios en materia de paridad de género, el legislador local está obligado a acatarlos y, por ello, en el caso, al no hacerlo, vulneró el artículo 41 constitucional, en perjuicio de los derechos de las mujeres, quienes históricamente han sido excluidas de los cargos de elección popular.

**TERCERO.** Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 7°, 13, 14, 16, 17, 20, 22, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 52, 53, 54, 73, 99, 115, 116, 133 y 134 de la Constitución Federal y segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el diez de febrero de dos mil catorce; 1, 2 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 3, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; II y XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1, 2, 8, 13, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

**CUARTO.** Mediante proveído de diez de diciembre de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano, a la que correspondió el número 129/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora Icaza para que actuara como instructor en el procedimiento.

En diverso acuerdo de la misma fecha, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 130/2015, promovida por el Partido Político de la Revolución Democrática y, tomando en consideración que, entre esta última y la mencionada en primer término, existe coincidencia en cuanto a las normas impugnadas, ordenó turnar los expedientes al citado Ministro y hacer la acumulación correspondiente.

Mediante proveídos de catorce de diciembre de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativo a las acciones de inconstitucionalidad 131/2015, 132/2015 y 133/2015, promovidas por los Partidos Políticos Nueva Alianza, Morena y Acción Nacional y, tomando en cuenta que, entre estas últimas y las antes mencionadas, existe coincidencia en las normas impugnadas, ordenó turnar los expedientes al citado Ministro y hacer la acumulación correspondiente.

En acuerdo de quince de diciembre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus informes, así como a la Procuradora General de la República para que formulara el pedimento correspondiente; y solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con las acciones.

Mediante proveído de dieciocho de diciembre de dos mil quince, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo período de dos mil quince, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 137/2015, promovida por el Partido Político Morena y, tomando en consideración que, entre esta última y las antes mencionadas, existe coincidencia en las normas impugnadas, decretó la acumulación correspondiente. De igual forma, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus informes, así como a la Procuradora General de la República para que formulara el pedimento correspondiente; y solicitó al Presidente de la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con la acción.

**QUINTO.** El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en su informe, expuso esencialmente lo siguiente:

**a) Respecto de la acción de inconstitucionalidad 129/2015**

**1.** Por principio de cuentas, debe señalarse que la porción normativa que es objeto de impugnación no fue materia de reforma en el Decreto impugnado, por lo que el argumento es inoperante, pues, de lo contrario, se daría a la acción de inconstitucionalidad un alcance respecto de normas que no fueron impugnadas en su momento.

En efecto, la materia de la reforma a la fracción IV del artículo 134 de la Ley Electoral únicamente es la relativa al porcentaje de apoyo a que se refiere la fracción III del propio artículo, esto es, anteriormente era del dos por ciento y la reforma lo modificó al tres por ciento, dejando intocado el resto del texto.

Como puede advertirse, el texto anterior ya contenía la porción normativa que ahora pretende impugnar el accionante, cuestión que no puede ser materia de pronunciamiento en el presente medio de control constitucional, sino, en todo caso, el texto que fue materia de modificación; en la inteligencia de que el concepto de invalidez se refiere precisamente a la distribución de los apoyos que requieren los ciudadanos que pretendan registrarse como candidatos independientes.

De acuerdo con estas bases constitucionales, es potestad de las Legislaturas Estatales establecer las normas a las que se sujetará la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos

independientes en un régimen de libre configuración; en el entendido de que deberá potencializarse el ejercicio del derecho ciudadano a ser votado en esta modalidad.

En efecto, si bien la Constitución Federal concede al ciudadano el derecho fundamental, de carácter político-electoral, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, el registro como candidato a cualquiera de dichos cargos, de manera independiente a los partidos políticos, ello, siempre y cuando el ciudadano que solicite el registro cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En ese sentido, es incuestionable que las Legislaturas Locales tienen la posibilidad de establecer requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan el registro bajo el esquema de candidaturas independientes, como se desprende de las consideraciones establecidas en los dictámenes emitidos por las Cámaras de origen y revisora.

Al respecto, los aspirantes al registro como candidatos independientes deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos de entre los inscritos en la lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden el registro, y a ello deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano.

Sobre el particular, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, tomando en cuenta la libertad de configuración de que gozan las entidades federativas para regular las candidaturas independientes, conforme a las bases constitucionales, así como la circunstancia de que la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos no establece un porcentaje específico al que deban ajustarse las entidades federativas, en relación con el respaldo con el que deberán contar los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes, es dable concluir que tal cuestión se encuentra comprendida dentro de las materias respecto de las cuales existe un amplio margen de libertad de configuración para determinarlo.

Del mismo modo, fue enfática en señalar que la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraron el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la norma como se debe acreditar el respaldo ciudadano impartido a los candidatos, para que se obtenga su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo, ciñéndose, desde luego, a las bases y lineamientos constitucionales.

En ese sentido, siguiendo las anteriores directrices, en concepto de esta Soberanía, el porcentaje de firmas exigidas como apoyo ciudadano, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores en la totalidad de los distritos electorales del Estado de Quintana Roo, constituye un instrumento que se ajusta a los lineamientos fundamentales expuestos con antelación.

En efecto, la exigencia que se cuestiona persigue un fin constitucionalmente válido, como lo es garantizar que quienes aspiran a contender para un cargo de elección popular como candidatos independientes de los partidos políticos cuenten con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos de entre los inscritos en la lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo de elección popular por el

que pretenden el registro, por lo que ese requisito no resulta desproporcionado o excesivo.

Por lo anterior, se reitera, resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante, en el sentido de que las disposiciones normativas que se impugnan no otorgan igualdad de derechos y oportunidades a las candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, porque, estima, es excesivo y desproporcional el porcentaje requerido por la ley que se ha analizado, el cual, al considerar, no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales; sin embargo, en ningún momento, expone consideraciones, ni aporta elementos o parámetros concretos tendientes a sustentarlos, de ahí que deban desestimarse los argumentos propuestos por el accionante y declararse infundado el concepto de invalidez que se contesta.

**2.** La Constitución Federal otorgó al legislador secundario libertad de configuración legislativa para regular las candidaturas independientes, ya que sólo precisó los lineamientos elementales a los que deberían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido respecto de los requisitos y condiciones necesarios para su ejercicio, pues ello quedó a los términos que fijará la legislación correspondiente; por tanto, la norma se inscribe dentro de aquellas derivadas de la libertad de configuración legislativa que tienen los Congresos Locales para regular las candidaturas independientes.

Así, en el caso de los militantes, se estima que la exigencia para que se separen o renuncien al partido en un plazo de dos años no puede ser considera como desproporcionada, ya que, si bien no se está ante personas que tengan a su cargo la toma de decisiones

propias de los órganos de dirección de los institutos políticos, también lo es que finalmente forman parte de éstos, lo que provoca que exista la posibilidad del aprovechamiento de la estructura partidista , de la influencia o de la obtención de apoyos del partido hacia aquella persona que decida ser candidato independiente.

Del mismo modo, resulta también constitucional la prohibición que limita la participación como candidato independiente a aquellos que hayan ostentado la calidad de dirigentes en los dos años previos, ya que se trata de ciudadanos que tuvieron un vínculo con el partido político, por lo que se busca evitar que el instituto al que hayan pertenecido y que los postuló como candidatos, influya en la candidatura independiente o que, incluso, el aparato del partido político sea utilizado para apoyar a personas ajenas a éste.

Lo mismo sucede en el caso de los afiliados o su equivalente, derivado de que son personas que están comprometidas oficialmente y se han incorporado a un partido político y, eventualmente, hay ocasiones en que realizan una función política para ese partido, inclusive, más intensa en ocasiones que algunos dirigentes.

Además, es importante señalar que, si bien el partido político accionante estima que ese requisito es excesivo y desproporcional, en ningún momento, expone consideraciones, ni aporta elementos o parámetros concretos tendientes a sustentarlas, de ahí que deban desestimarse los argumentos propuestos por el accionante y declararse infundado el concepto de invalidez que se contesta.

**b) Respecto de la acción de inconstitucionalidad 130/2015**

**1.** No asiste razón al partido promovente, porque el texto impugnado hace referencia específica a los casos previstos en la Constitución Federal, esto es, a las campañas de información de las autoridades electorales, los servicios educativos y de salud o a las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.

La parte relativa a la potestad otorgada al Instituto Electoral de Quintana Roo o al Instituto Nacional Electoral de acordar la excepción a esta regla está condicionada a casos de estricta necesidad que serán valorados por dichas autoridades, esto es, la atribución de mérito no permite su uso indiscriminado, sino que tendrá que ser examinado para determinar si califica como un caso de estricta necesidad que justifique plenamente la excepción; entendiéndose que cualquier resolución al respecto encontrará sustento en la salvaguarda de los principios de legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad, certeza, transparencia, máxima publicidad y equidad, a que se encuentran sujetas en su actuación.

Como ejemplos claros de lo anterior se encuentra la propaganda para la asistencia pública emitida por la Lotería Nacional o Pronósticos Deportivos; la publicidad informativa sobre promoción turística; las campañas del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades hacendarias locales para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales; la relativa a actividades censales y de conteo de población; y muchas otras más que, sin corresponder a salud, educación o protección civil, han sido autorizadas por las autoridades electorales atendiendo a que, por sus características, no pueden suspenderse, sin afectar el cumplimiento de sus objetivos y, por tanto, es estrictamente necesario realizar campañas informativas, sin que ello afecte la equidad en la contienda electoral.

Lo relevante es que las autoridades electorales se encuentren facultadas para valorar la necesidad de la campaña de promoción y autorizar su difusión en tiempos de campaña, cumpliendo siempre con reglas estrictas respecto a que no se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público o se difundan logros de gobierno u obras públicas.

En este orden de ideas, la norma constitucional que establece excepciones a la emisión de propaganda gubernamental nunca se ha interpretado en un sentido estricto, sino que se ha entendido en el sentido de que existen otros casos distintos a los temas de salud, educación y protección civil en los que la propaganda gubernamental es necesaria, atendiendo a las características específicas de cada caso, que deben ser valoradas por la autoridad electoral.

**2.** La Constitución Federal no establece prohibición alguna, en el sentido de que suspenderse las obras públicas o la ejecución de programas durante las campañas electorales, sino únicamente su difusión; en este orden de ideas, la consideración del partido accionante de que esto pudiera dar lugar a que no se suspenda su difusión y a que se vulnere con ello el principio certeza, es incorrecta, porque existen otras normas que de manera específica señalan la prohibición y sanción de la difusión de obras y programas gubernamentales durante las campañas electorales.

**3.** En relación con este punto, el análisis debe centrarse en el concepto de propaganda personalizada, que es aquella dirigida a promover la imagen, la voz u otras características de un servidor público, por lo que la norma en cuestión precisa que no se está en

este supuesto cuando se difunda información respecto a las actividades propias de las funciones gubernamentales.

Sobre el particular, debe considerarse que, por la naturaleza pública de las funciones desempeñadas por servidores públicos, particularmente, los que desempeñan cargos de relevancia, como gobernadores, presidentes municipales, diputados y secretarios estatales, entre otros, es normal que los medios de comunicación cubran sus actividades cotidianas y presenten imágenes y audios en los distintos medios informativos. En estos casos, es claro que la difusión de la imagen o la voz de los servidores públicos no tiene un fin propagandístico, sino meramente informativo, en el contexto de las actividades realizadas con motivo del ejercicio de sus funciones y en el marco de la libertad de expresión de los medios de comunicación y del derecho a la información de la ciudadanía.

En el mismo sentido, el uso de logotipos, lemas y demás elementos distintivos en las fachadas de los bienes muebles e inmuebles de los organismos públicos, de ninguna manera puede considerarse como propaganda gubernamental, pues son elementos visuales necesarios para que la ciudadanía identifique clara y suficientemente estos elementos, son que su mera presencia implique la realización de propaganda gubernamental.

Finalmente, el partido accionante cuestiona el último párrafo del artículo 19 de la Ley Electoral Local, porque se atribuye al Instituto Electoral Local la facultad de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con la propaganda personalizada de servidores públicos.

**4.** No asiste razón al partido accionante, porque las normas referidas no implican la invasión de competencia del Instituto Nacional Electoral en materia de capacitación electoral, ubicación de casillas o designación de los funcionarios de las mesas directivas.

**5.** Como puede advertirse de la lectura de las normas referidas, en todos los casos, se hace remisión a las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o, en su caso, a los convenios de capacitación electoral, ubicación de casillas o designación de funcionarios de las mesas directivas; de tal manera que, en ningún momento, se aprobaron normas que invadan las atribuciones de las autoridades federales en estas materias, sino que únicamente se establecen bases para que, cuando sea el caso, el Instituto Electoral de Quintana Roo esté facultado para actuar en coordinación con aquéllas, conforme a los convenios y normas que expidan en ejercicio de sus facultades.

**6.** El artículo 57, párrafo segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en forma alguna, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión o del Instituto Nacional Electoral, porque la Constitución Federal reserva la materia de fiscalización respecto de las finanzas de los partidos políticos y de los candidatos en las elecciones al Consejo General de dicho Instituto, sin que, por tanto, quede comprendido el tema relativo a las agrupaciones políticas nacionales y locales.

Adicionalmente, la norma impugnada remite a las disposiciones emitidas por el Congreso de la Unión y a las contenidas en la propia Ley Electoral de Quintana Roo, de tal manera que establece un régimen complementario, en el que las normas federales son

aplicables; de donde se sigue que, en principio, no hay invasión alguna a las facultades del Congreso de la Unión.

Por otra parte, el partido accionante parte de la premisa equivocada de que las Legislaturas de los Estados no tienen competencia en materia de financiamiento de los partidos políticos, pues el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga la facultad de legislar para garantizar que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

De tal manera que el Constituyente Permanente otorgó a los Congresos Locales Estatales la atribución de establecer, conforme a un modelo de libre configuración, en concordancia con la propia Constitución Federal y las leyes generales en la materia, las reglas de financiamiento público para los partidos políticos, haciendo alusión, específicamente, al principio de equidad.

En este orden de ideas, las reglas contenidas en los artículos 87, 88, 89 y 90 de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativos al financiamiento de los partidos políticos, se enmarcan dentro de las potestades establecidas en la Constitución Federal a favor de esta Soberanía.

En lo relativo al modelo de fiscalización, los artículos 91, 94, 95 bis, 95 ter, 95 quater y 95 quintus de la Ley Electoral de Quintana Roo, impugnados por el Partido de la Revolución Democrática, como puede apreciarse de su lectura, se constriñen a armonizar la normativa con las disposiciones contenida en la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

reconociendo, en todo momento, la competencia originaria del Instituto Nacional Electoral en esta materia.

Desde luego, es menester que la norma electoral contenga las previsiones necesarias ante la eventualidad de que dicha autoridad electoral decidiera delegar la facultad de fiscalización en el órgano electoral local o que se realizará algún convenio para llevar a cabo esta función en coadyuvancia con la autoridad electoral federal, es por ello que se da competencia a la Dirección General de Partidos Políticos del organismo público local, en el entendido que ello se encuentra supeditado a que exista delegación de esta facultad o convenio al respecto.

Por otra parte, la circunstancia de que se considere que los dirigentes de los partidos y los candidatos sean solidariamente responsables por la entrega de informes y de la aplicación de los recursos de los partidos políticos no implica la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pies, por el contrario, al vincularseles al proceso de fiscalización, se está favoreciendo el cumplimiento de la norma, sin que ello implique el desconocimiento de las funciones que corresponden a los órganos internos de fiscalización.

Por lo que se refiere al artículo 85, fracción II, en el que se considera un monto de financiamiento para el desarrollo de la estructura electoral equivalente al treinta por ciento de la distribución proporcional del financiamiento público ordinario, en consideración de esta Soberanía, el argumento de inconstitucionalidad presentado por el partido accionante debe declararse infundado, porque parte de la idea equivocada de que se considerará como un gasto ordinario, cuando claramente se está incluyendo como parte del financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto y, por

tanto, forma parte de los recursos que conforman la bolsa de financiamiento para gastos electorales.

En efecto, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró inconstitucional en su momento al emitir la tesis P./J. 66/2014, invocada por el partido promovente, es que el financiamiento para gastos de estructura partidista y de estructuras electorales se considerará dentro de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; en tanto que el financiamiento otorgado bajo la modalidad de “desarrollo de la estructura electoral”, a que se refiere el artículo 85, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, claramente se encuentra dentro del concepto del financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto.

**7.** No asiste razón al partido promovente, porque la norma en cuestión no atenta contra los derecho de audiencia y legalidad de los militantes de los partidos políticos, ya que es acorde con los principios de acceso a la justicia, definitividad y seguridad jurídica en materia electoral.

Al respecto, el artículo 80 quater de la Ley Electoral Estatal establece, en su primer párrafo, la obligación a cargo de los partidos políticos de prever procedimientos de justicia intrapartidaria, que incluirán mecanismos alternativos de solución de controversias, así como la de que los órganos establecidos conforme a sus estatutos para tales efectos deben resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes.

De tal manera que, contrario a lo señalado por el partido accionante, la norma garantiza el derecho de los militantes de tener

acceso a una instancia para la defensa de sus derechos partidistas, que inicia con el procedimiento ante los órganos de justicia intrapartidaria y eventualmente, puede continuar ante los tribunales electorales, conforme al sistema de medio de impugnación en la materia.

En este contexto, la norma impugnada es acorde con el principio de definitividad, conforme al cual los medio de defensa sólo son procedentes si se han agotado previamente las instancias previstas en las normas correspondientes.

Lo anterior, en forma alguna, implica que los afectados por un acto partidista puedan acudir per saltum directamente ante las autoridades jurisdiccionales, esto es, sin agotar previamente la instancia partidista, cuando el agotamiento de la cadena impugnativa pudiera traducirse en una merma del derecho titulado; circunstancia que, en todo caso, debe justificarse en cada caso particular.

**8.** Respecto a la supuesta invalidez de los artículos 103, 104, 105, 106, 109, 110, 111 y 193 de la Ley Electoral de Quintana Roo, esta Soberanía considera que no asiste razón al partido promovente. Al respecto, es importante destacar que, en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, se otorgó al Congreso de la Unión la atribución de expedir la Ley General de Partidos Políticos, en la que se debían establecer, entre otras cuestiones, el sistema de participación electoral de los partidos políticos, a través de la figura de las coaliciones [fracción I, inciso f)], estableciendo cinco bases generales que serían desarrolladas en dicha normativa. Dicha ley fue aprobada por el Congreso de la Unión y se publicó en el Diario Oficial de la Federación

el veintitrés de mayo de dos mil catorce, dentro de la cual, en los artículos 87 a 92 está regulada la figura de las coaliciones.

Sin embargo, la disposición constitucional no estableció una reserva absoluta a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, sino únicamente le reservó la facultad de hacerlo conforme a las bases previstas en el artículo transitorio antes mencionado, de tal manera que quedó a la potestad de la Legislaturas Locales regular lo relativo a las coaliciones para armonizarlo con el texto de la Ley General y precisar los aspectos que no fueron materia de regulación por el legislador federal.

En este contexto, los preceptos tachados de inválidos se constriñen a armonizar el texto de la Ley Electoral Local con los preceptos correlativos de la Ley General de Partidos Políticos y a definir aspectos que no se encuentran regulados en esa norma, como son las fechas para manifestar el propósito de constituir la coalición conforme al calendario electoral de la entidad y para celebrar las asambleas respectivas para aprobar el convenio de coalición respectivo.

**9.** Por principio, debe señalarse que la materia de reforma fue únicamente modificar la expresión “consejos distritales” por la de “consejos”, con lo que se facilita a los ciudadanos la formalización de la manifestación de sus apoyos.

Al respecto, debe señalarse que contrario a lo manifestado por el partido inconforme, la reforma aprobada por este Congreso a la fracción III del artículo 134, potencializa el derecho de los ciudadanos a ser votados, porque elimina la necesidad de que las manifestaciones de apoyo sean precisamente en los consejos distritales, flexibilizando

la norma para que puedan presentarse ante cualquier consejo, ya sea estatal, distrital o municipal.

Debe precisarse que la impugnación del Partido de la Revolución Democrática se orienta a cuestionar en su conjunto la norma relativa al procedimiento para la validación de los apoyos presentados a favor de los candidatos independientes, el cual fue definido en la reforma del siete de diciembre de dos mil doce y en su momento fue materia de examen por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se pronunció en su momento por su validez constitucional, constituyendo, por tanto, un tema respecto del que existe cosa juzgada y, por tanto, no puede ser materia de un nuevo examen.

**10.** Por principio de cuentas, el concepto de invalidez debe desestimarse de plano, porque se refiere a una cuestión que no fue materia del decreto de reforma que ahora se impugna.

En efecto, la modificación al precepto en cuestión sólo consistió en agregar al final del párrafo la prohibición de usar símbolos, signos o motivos “discriminatorios”.

En este orden de ideas, el concepto de invalidez es ineficaz para cuestionar el contenido de la reforma impugnada, porque no se refiere al texto que se adicionó, sino a otro que ya existía antes y que, por tanto, no puede ser materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

Independientemente de lo anterior, el contenido de la norma impugnada, en forma alguna, puede tacharse de inconstitucional, porque el derecho a la libre expresión de las ideas no tiene carácter

ilimitado, sino que se encuentra acotado por la protección de otros derechos, como los relativos a la protección de la dignidad y la honra.

Así, el artículo 6º constitucional, de manera específica, dispone que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; en tanto que el apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución establece que, en la propaganda política o electoral, los partidos políticos y los candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

En este orden de ideas, es razonable y proporcional que se limite la libertad de expresión de los partidos políticos cuando, en su propaganda electoral utilicen expresiones que hagan alusiones a la vida privada, ofensas, difamaciones o calumnias que denigren a las personas.

Al respecto, debe considerarse que la inclusión de estos preceptos contribuye al sano desarrollo de la contienda electoral, pues permite elevar el nivel de debate político, tal como se consideró por ese Alto Tribunal, al examinar la constitucionalidad del artículo 81, fracción V, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, cuyas consideraciones dieron lugar a la tesis de rubro: “PROPAGANDA DE ATAQUE. EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, QUE LA PROHÍBE, NO ES INCONSTITUCIONAL”.

**11.** No asiste razón al partido promovente, porque, contrario a lo que sostiene, las normas impugnadas no invaden las facultades de las autoridades mencionadas, habida cuenta que el numeral 8 del

apartado C de la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los organismos públicos locales la atribución de ejercer funciones, entre otras, en materia de encuestas o sondeos de opinión en relación con las elecciones en las entidades federativas.

De tal manera que si el Constituyente Federal otorgó competencia a las autoridades electorales locales, corresponde a los Congresos de las entidades federativas regular la intervención de estas autoridades en complemento a las normas previstas en la ley general de la materia y los lineamientos expedidos por el Instituto Nacional Electoral.

Además, debe señalarse que, en el caso, existe coincidencia entre las normas expedidas por las autoridades federales y las aprobadas por esta Soberanía en materia de encuestas y sondeos de opinión, por lo que, al no existir contraposición, debe declararse infundado el concepto de invalidez hecho valer por el partido impugnante.

**c) Respecto de las acciones de inconstitucionalidad 131/2015 y 137/2015**

El último párrafo del artículo 159 de la Ley Electoral de Quintana Roo cumple estrictamente con la paridad de género en materia electoral, ya que establece las reglas que facilitan que las mujeres sean elegibles a cargos de elección popular en condiciones de igualdad en plena con los hombres.

Al respecto, se debe tener presente que las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41,

base I, que establece, como obligación de los partidos políticos, prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

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

No obstante, para las entidades federativas, no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación, y que los institutos electorales -en el ámbito de sus competencias- tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

Específicamente, en relación con lo señalado por el Partido Morena en el escrito de la acción de inconstitucionalidad 137/2015, la norma cuestionada, en su primera parte establece de manera clara y categórica la obligación a cargo de los partidos políticos o coaliciones de postular candidatos o candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa, mediante fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado.

De lo anterior, se desprende que la norma garantiza el principio de paridad de género, en sus dimensiones vertical y horizontal, pues establece la obligación de que las candidaturas se presenten en fórmulas con integrantes del mismo género y se observe la paridad en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado.

En efecto, el promovente basa su argumento en que no se precisa que deben postularse fórmulas con integrantes de cada género en, al menos, siete distritos electorales de los quince con que cuenta el Estado, ni tampoco se dice que no debe excederse la mitad más uno de los distritos para cualquiera de los géneros.

Sin embargo, tal precisión no es necesaria, ni mucho menos implica la invalidez de la norma, pues, al establecerse la obligación genérica de que se observe la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales, es claro que el alcance del precepto, cualquiera que sea el número de distritos electorales que integren la circunscripción del Estado, debiendo señalarse que se trata de una norma general, por lo que, al enunciarse el principio al que deben sujetarse los operadores de la norma, se entiende el significado que, en el caso, se traduce en que el número de candidaturas en los distritos no puede superar la mitad más uno en la totalidad de las que tiene el Estado, cualquiera que sea su número.

Ahora, en atención a lo señalado por los partidos políticos promoventes en todas las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo resuelto por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, el principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular se puede

extender a las planillas que se presentan para la integración de ayuntamientos, al tratarse de un órgano de representación popular.

Empero, también se debe tomar en cuenta que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la aplicación de la paridad de género a los Ayuntamientos se debe hacer tomando en consideración loa libertad de configuración de los Congresos Locales, las características del órgano cuya integración se regule, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral.

Bajo esas premisas, esta Soberanía, en el ejercicio de su facultad de libertad configurativa, para garantizar la paridad de género, no se encuentra constreñida a un diseño determinado, el cual se cumple con asegurar que el cincuenta por ciento de las candidaturas de cada una de las planillas y de la lista correspondiente pertenezca a mujeres en un esquema de alternancia, en el que se coloque en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre o viceversa, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos.

No obstante, ese planteamiento ya fue analizado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas sentencias que resolvieron las acciones de inconstitucionalidad, como el caso de la Legislación de Zacatecas, resuelto en el expediente 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en la que sostuvo que el principio de paridad horizontal, si bien podría ser establecido y modulado dentro de la legislación de las entidades federativas, no se puede entender como un principio que en automático se pueda hacer exigible a cualquier tipo de elección popular.

En esas ejecutorias, señaló que el principio constitucional de paridad de géneros se encuentra configurado para garantizar la posibilidad paritaria de participación a candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y a Ayuntamientos, y no -claramente- la participación de candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

Del mismo modo, precisó que, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por algunos de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe la votación por un cargo unipersonal, sino por un cabildo.

Los órganos de gobierno de los municipios son los ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos una instancia de gobierno.

Consecuentemente, arribó a la conclusión de que la paridad de género no puede ser extendida judicialmente respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos de representación legislativos o municipales.

**d) Respecto de la acción de inconstitucionalidad 132/2015**

**1.** No asiste a la razón al partido político impugnante, porque el precepto en cuestión debe entenderse en función de lo dispuesto en el primer párrafo del mismo artículo, en el que se señala que el ámbito

territorial de los distritos electorales uninominales del Estado se determinará con la aprobación del Instituto Nacional Electoral.

Luego, tiene lógica disponer que, en casi de que dicha autoridad no aprobara modificación alguna a los distritos electorales uninominales, continuará utilizándose la que se encuentre vigente, circunstancia que permite dar certeza a los actos electorales.

Así, resulta ineficaz lo argumentado por el partido político, habida cuenta que la norma claramente reconoce la competencia del Instituto Nacional Electoral en este tópico y, por tato, es constitucional.

**2.** No asiste razón al partido impugnante, porque, de la literalidad de la norma, se desprende que se está otorgando a los partidos políticos con registro o acreditación recientes un trato inequitativo.

En efecto, como es ampliamente reconocido, el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes se reparte, en principio, conforme a una fórmula que considera el reparto del treinta por ciento entre los partidos políticos con registro y el setenta por ciento prorrateado conforme a su votación en el último proceso electoral.

Esta fórmula evidentemente no puede aplicarse a los partidos políticos de nuevo registro o acreditación, porque no hay una votación que evidencia su fuerza electoral para efectos de hacer el reparto proporcional del setenta por ciento; luego, el legislador previó una norma que permite otorgar un financiamiento acorde a esta situación, la cual se fijó en dos por ciento del monto total que corresponde a los partidos políticos para el financiamiento de actividades permanentes.

Es de señalarse que esta norma guarda correspondencia con la prevista en el artículo 51, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos que, para el caso de los partidos políticos nacionales de nuevo registro, prevé un financiamiento público para actividades ordinarias equivalente al dos por ciento del que se otorga a aquellos con registro.

**3.** Cabe señalar, por principio de cuentas, que el partido político impugnante no expresa en qué circunstancias podría ocurrir que el financiamiento privado podría ser superior al financiamiento público, por lo que lo expuesto debe ser declarado ineficaz.

Amén de lo anterior, el artículo 87, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo dispone que las aportaciones de los militantes no podrán exceder en su conjunto del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año en que se lleve a cabo la jornada electoral.

Lo anterior claramente indica que se está considerando un límite a las aportaciones de los militantes muy por debajo del monto establecido para el financiamiento público ordinario, lo cual garantiza que éste prevalecerá en todo tiempo sobre el financiamiento privado.

Por su parte, las disposiciones contenidas en los artículos 88, 89 y 90 de la propia ley, relativas al financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros, únicamente se refieren a las modalidades que están permitidas en cada caso, sin que de ello se desprenda que estén autorizando montos ilimitados, pues está claro que, en todo momento, opera lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley Electoral Local, en el que se dispone categóricamente que el financiamiento público prevalecerá sobre el financiamiento privado,

siendo, por tanto, infundado lo argumentado por el partido político, en el sentido de que podría rebasarse “legalmente” el financiamiento público.

**4.** Debe desestimarse el planteamiento del partido impugnante, porque, en el caso, es claro que la facultad originaria de fiscalización está atribuida al Instituto Nacional Electoral y que la norma tachada de inconstitucional evidentemente se encuentra supeditada a la delegación de facultades que en su caso haga dicha autoridad electoral federal en favor del organismo local; es por ello que la norma establece que el Instituto Electoral Local está obligado a coordinarse con el Instituto Nacional Electoral para la fiscalización de los recursos asignados a los partidos políticos, en sus respectivos ámbitos de competencia, y precisa que la reciprocidad y colaboración entre ambos institutos electorales tendrá como límite la ley, expresión que, se entiende, abarca la normatividad constitucional y legal aplicable en la materia, así como la regulación que, en ejercicio de sus facultades expida el Instituto Nacional Electoral.

**5.** No asiste la razón al partido promovente, porque el precepto en cuestión únicamente establece el plazo durante el cual los partidos políticos interesados en formar una coalición podrán presentar su manifestación de intención ante la autoridad electoral, fijándolo entre la fecha de inicio del proceso electoral y el diecinueve de febrero.

Ahora bien, el procedimiento de registro de una coalición es independiente y corre en forma paralela a los procesos democráticos internos de los partidos políticos para seleccionar sus candidatos, por lo que no hay razón alguna para vincularlo con las fechas previstas para el periodo de precampañas y los plazos para el registro de los candidatos a los cargos de elección popular.

En tales circunstancias, la fecha establecida como plazo para que los partidos manifiesten ante la autoridad electoral su intención de conformar una coalición no puede constituir per se una violación a la normativa constitucional y, en consecuencia, debe desestimarse el planteamiento del partido impugnante.

**6.** No asiste razón al partido impugnante, porque no hay en el caso ningún traslape de fechas o circunstancias que ponga en riesgo la certeza de los procesos electorales.

En el caso, el artículo 161 de la Ley Electoral Local establece las fechas de inicio de los plazos de registro de candidatos a los distintos cargos de elección popular, en la forma siguiente: para gobernador, a partir del veintiocho de marzo; para Ayuntamientos, a partir del ocho de abril; para diputados por el principio de mayoría relativa, el catorce de abril y para diputados por el principio de representación proporcional, el diecinueve de abril.

Por su parte, el numeral 303, último párrafo, de la propia ley dispone que los procesos democráticos internos que realicen los partidos políticos no podrán iniciar antes de los cuarenta días naturales previos al de la apertura de registro de candidatos de la elección de que se trate.

En tal virtud, tomando en cuenta que la fecha de inicio de registro de los candidatos a gobernador es el veintiocho de marzo, los cuarenta días naturales previos correrán del dieciséis de febrero al veintisiete de marzo para el caso de esa elección, de tal manera que no hay superposición con la fecha de inicio del proceso electoral que es el quince de febrero.

En las mismas circunstancias se encuentran las otras elecciones cuyas fechas de registro son posteriores y que, con mayor razón, tampoco pueden traslaparse sus precampañas con el inicio del proceso electoral.

**7.** Por lo que se refiere a la fecha límite para la finalización de los procesos internos, esto es, a más tardar, un día antes de que inicie el periodo de registro de los candidatos de la elección de que se trate, tampoco es violatorio en sí mismo del derecho de los precandidatos a inconformarse ante sus órganos de justicia partidaria y, en su caso, acudir a las instancias jurisdiccionales en caso de que, se han violentado sus derechos.

Lo anterior es así, porque el inicio del periodo de registro de los candidatos no implica que los precandidatos pierdan el derecho a acudir a las instancias de justicia electoral, las que tienen expeditas, incluso, después de concluido el periodo de registro de candidatos.

Además, esta disposición es congruente con los plazos establecidos para el desarrollo de las distintas etapas del proceso electoral, pues si tomamos en cuenta que el periodo de precampaña puede durar hasta cuarenta días, es correcto que se disponga que deberá concluir, a más tardar, un día antes del inicio del periodo de registro de los candidatos, si se toma en cuenta que la fecha más próxima es la del inicio del registro de los candidatos a gobernador que es el veintiocho de marzo y que el periodo de cuarenta días podría iniciar a partir del dieciséis de febrero, de tal forma que, si previera una fecha anterior para la conclusión de las precampañas, entonces sí se estaría en presencia de una antinomia, porque el inicio de las precampañas podría acontecer antes del inicio del proceso electoral.

Por último, también debe desestimarse el argumento, en el sentido de que el periodo de intercampañas resulta ser muy corto, porque no existe previsión constitucional en el sentido de que este periodo deba tener una duración mínima.

**8.** El partido impugnante no tiene razón, porque el texto aprobado se ajusta puntualmente a los términos establecidos en la Constitución Federal, esto es, dispone que el periodo de campaña para la elección de gobernador será de sesenta a noventa días naturales y de treinta a sesenta días naturales cuando sólo se elijan diputados o Ayuntamientos.

Es claro que la intención legislativa es que los plazos para la celebración de campañas se definan por la autoridad electoral dentro de los límites establecidos en el precepto en cuestión y atendiendo a las particularidades de cada proceso electoral, de donde se sigue que no hay tal indefinición, ni mucho menos se configura una violación constitucional, porque el texto se ajusta precisamente al de la Constitución Federal.

**9.** No asiste razón al partido promovente, porque no hay deficiencia en la regulación del procedimiento de asignación de diputados de representación proporcional. De hecho, la modificación a la norma fue precisamente para establecer los porcentajes máximos de sobre y sub representación establecidos en la Constitución Federal, de tal manera que, en ningún caso, un partido político se encuentre por encima o por debajo del ocho por ciento de diputados en el Congreso del Estado.

Ahora bien, si fuera el caso de que, conforme al procedimiento de asignación previsto en la norma, un partido político se ubicara en el

supuesto de que se le estarían asignando diputados que representen un porcentaje superior en ocho puntos a su porcentaje de votación emitida, es claro que dicha asignación no podría realizarse sino hasta el límite establecido en la norma y las curules que quedaran pendientes se asignarían a los partidos políticos restantes conforme a la fórmula general del cociente electoral y el resto mayor, de donde se sigue que no hay indeterminación alguna en la norma impugnada.

**10.** No asiste razón al partido promovente, porque el tipo administrativo, precisamente, está encaminado a propiciar que, en los procesos electorales, se eleve el nivel del debate político y se inhiban las campañas negras en contra de candidatos y partidos políticos.

Lamentablemente, es cotidiano que, con motivo de los procesos electorales, los dirigentes, candidatos y líderes de opinión acusen, con la mayor ligereza, a los candidatos y partidos políticos de la comisión de delitos de toda índole, escudándose en una mal entendida libertad de expresión, y den paso a toda suerte de imputaciones y rumores con tal de desacreditar a sus contrincantes.

Si en la norma se estableciera como requisito demostrar que el sujeto activo conocía la falsedad de la imputación, el tipo administrativo se volvería prácticamente imposible de demostrar, pues bastaría que el infractor alegara que desconocía que la información era falsa o inexacta para que eludiera la sanción, aun cuando el daño a la reputación de la víctima se hubiera consumado desde el momento mismo en que se le imputó públicamente un delito.

No debe perderse de vista que el bien jurídico a tutelar es la equidad de la contienda en el proceso electoral, para lo cual es necesario inhibir las conductas que atentan contra el buen nombre, la

reputación, la fama pública y el decoro de partidos políticos y candidatos; y propiciar que, en todo momento, quienes tienen participación en los procesos electorales se responsabilicen plenamente del ejercicio del derecho a la libre expresión.

Debe decirse, además, que el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un ejercicio libérrimo de la libertad de expresión, sino que la sujeta a que no se ataquen la mora, la vida privada o los derechos de terceros; lo cual encuadra en el texto del precepto impugnado, pues resulta claro que la imputación de hechos o delitos falsos constituye un caso de ataque a los derechos de terceros, en particular, sus derechos a la reputación y a la honra, que no se encuentra amparado por la libertad de expresión.

**11.** El concepto de invalidez debe declararse infundado, porque la determinación sobre el desechamiento de una denuncia cuando los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda electoral es acorde con el derecho humana a la administración de justicia y a la seguridad jurídica.

En el caso, es correcto que la autoridad administrativa electoral tenga, como primera responsabilidad, determinar si los hechos denunciados constituyen o no una violación que pueda dar lugar al inicio de un procedimiento especial sancionador, a fin de no causar actos de molestia innecesarios a los imputados. Es de hacer notar que esta consideración no está relacionada con la existencia o no de los hechos denunciados, sino que se refiere a un análisis preliminar de los hechos expuestos, a fin de determinar prima facie si constituyen o no una infracción, independientemente de su demostración en el procedimiento.

Esta facultad es acorde con los principios generales de todo procedimiento inquisitivo, de acuerdo con los cuales la autoridad investigadora de una infracción debe examinar, antes que nada, la materia de la denuncia para determinar si ésta corresponde a un hecho sancionado por la norma aplicable al caso. Y también es acorde con la circunstancia de que no se realice una prevención, porque ésta puede operar cuando se omitió un requisito subsanable, como puede ser la presentación de algún documento o de las copias necesarias, mas no cuando se trate de hechos que no constituyen una infracción.

La intención de esta norma es inhibir la presentación de denuncias frívolas y permitir a la autoridad administrativa que concentre sus esfuerzos y recursos en la investigación y determinación de las que sí pueden constituir infracciones en la materia.

Todo ello, en el entendido de que la determinación de la autoridad, invariablemente está sujeta a la valoración de la autoridad jurisdiccional mediante la interposición de los medios de impugnación que están a disposición de los denunciantes por lo que es incorrecto que las determinaciones que pudiera adoptar en el sentido de desechar una denuncia que no constituye una infracción son violatorias del derecho humano de acceso a la justicia.

**12.** No asiste razón al partido promovente, en tanto que si la publicación de las reformas a la Ley Electoral tuvo lugar el once de noviembre de dos mil quince y el diverso Decreto de reformas a la Constitución Local fue publicada el seis del mismo mes y año, es claro que, en aplicación de los principios de no retroactividad y de publicidad, las reformas a la Ley Electoral no pudieron entrar en vigor a partir de la fecha señalada, sino una vez que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado; en el entendido de que, si la condición

establecida ya había ocurrido, la entrada en vigor de las nuevas normas sería a partir de que se materializara la publicación sin efectos retroactivos.

**13.** Debe desestimarse el planteamiento del partido inconforme, porque la disposición impugnada obedece a la necesidad de dotar a la autoridad electoral de las herramientas necesarias para el cumplimiento de su cometido.

No debe perderse de vista que, en la materia electoral, a menudo se presentan situaciones que requieren que la autoridad cuente con la flexibilidad necesaria para llevar a cabo una investigación o dar cauce a un procedimiento, incluso, en cuestión de horas, y que los avances de la ciencia permiten tener comunicación por vías expeditas, como son el correo electrónico y los mensajes por teléfonos inteligentes, que permiten, incluso, enviar documentos, fotografías y en general cualquier archivo susceptible de ser digitalizado.

Desde luego, es importante destacar que quedará a la responsabilidad de la autoridad electoral tomar las providencias necesarias para garantizar que sus comunicaciones hayan sido cabalmente recibidas, en atención a garantizar la debida seguridad jurídica y la certeza.

En este orden de ideas, la norma aprobada por esta Soberanía abona a los principios de seguridad jurídica y, principalmente, a garantizar a las partes la administración de justicia con arreglo al principio de expeditez.

**e) Respecto de la acción de inconstitucionalidad 133/2015**

**1.** El primer concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional deberá declararse inoperante, en virtud de que la disposición que se cuestiona, por sí misma, no establece alguna regla o lineamiento específico mediante el cual se regule el tema de los observadores electorales, por lo que, en ningún momento, invade la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral.

De existir alguna invasión de competencias, ésta sólo podría materializarse en el supuesto de que, a través de normas específicas, regulara aspectos que están reservados a la legislación electoral y al Instituto Nacional Electoral, lo que no acontece en la especie, pues, como ya se expuso, sólo precisa que el tema de los observadores electorales se debe regular a través de la ley, por lo que sienta las bases para establecer un esquema de coordinación con la autoridad electoral federal.

Prueba de ello es que el partido accionante, en ningún momento, expone consideraciones, ni aporta elementos o parámetros concretos tendientes a sustentar esa invasión de competencia, de ahí que deban desestimarse los argumentos propuestos por el accionante y declararse inoperante el concepto de invalidez que se contesta.

**2.** Respecto de la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley Electoral de Quintana Roo:

En cuanto al inciso identificado como 1), relativo a la supuesta omisión del legislador, al no contemplar la figura de candidatos independientes en la disposición que regula el principio de imparcialidad para evitar el uso de recursos públicos en contra de candidatos, partidos políticos o coaliciones, debe decirse que el hecho

de que no se hubiese establecido expresamente a dicha figura, ello no significa que haya quedado excluidas de su ámbito de aplicación.

Lo anterior es así, ya que, con el solo hecho de que se mencione a los candidatos, ese concepto debe ser entendido en un sentido amplio, por lo que también incluye a las candidaturas independientes de ahí que no sea necesario diferenciar entre candidatos independientes y candidatos, por lo que el agravio que se contesta también deberá declararse inoperante, ya que no contiene vicios de inconstitucionalidad.

En cuanto al inciso 2), relativo al exceso en que incurre el legislador local al pronunciarse sobre lo que no debe ser considerado propaganda personalizada, debe decirse que esa norma no resulta contraria a los artículos 41 y 134 constitucionales, ya que sólo reproduce las reglas generales previstas en esas normas constitucionales.

En el inciso 3), debe decirse que si en esa norma se establecen reglas para las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten con motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental, ello no podría considerarse contrario al texto constitucional.

En efecto, la sola difusión del logo no constituye alguna transgresión a los principios de equidad o de imparcialidad de alguna contienda electoral, pues con esa única acción no se hace referencia o se exalta algún logro gubernamental, ni se difunde alguna otra acción benéfica que favorezca a la población, con el objeto de posicionar positivamente al gobierno federal o al partido del cual emana.

Al respecto, se debe tener presente que la interpretación funcional de los numerales 41, base III, apartado C, segundo párrafo y 134, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, permite dar significación a esa clase de propaganda, atendiendo a dos aspectos objetivos, a su contenido y a la temporalidad de su difusión, y no entenderse como una proscripción o prohibición general, a la cual pudiera a priori llevar una interpretación restrictiva y literal, por lo cual esa disposición no puede resultar contraria a las citadas normas constitucionales.

**3.** El concepto de invalidez que se contesta deberá declararse infundado, pues, si bien, en principio, corresponde al Instituto Nacional Electoral la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, el establecimiento de las secciones electorales a nivel local corresponde a las Legislaturas de los Estados, ya que cuentan con libertad configurativa y con la competencia para determinar sus condiciones políticas y así definir el número de electores que integran una sección electoral para los procesos locales.

Tampoco corresponde al Instituto Nacional Electoral determinar el número de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues esto forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados, por lo que devienen infundados los argumentos del partido promovente.

**4.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad no constituye un medio de control constitucional para hacer valer supuestas omisiones legislativas, ni

absolutas ni relativas, de conformidad con el diseño constitucional y legal vigente.

En efecto, bajo la premisa de que el análisis abstracto de normas generales a través de la acción de inconstitucionalidad no puede tener por objeto supuestas omisiones legislativas, aun las de carácter relativo, es incuestionable que la alegación del recurrente deberá declararse infundada.

Con independencia de lo anterior, debe decirse que el artículo 59 de la Ley Electoral de Quintana Roo establece con claridad cuáles son los requisitos que deben observar las agrupaciones políticas estatales que busquen obtener su registro como partidos políticos.

Como se advierte de dicha norma, los actos encaminados a la constitución de un partido político están sujetos a la vigilancia y control de la autoridad electoral, por lo que no puede argumentarse que hay una omisión legislativa que regule la revisión de esos actos.

Además, de no estar conforme con ese mecanismo de supervisión para la conformación de un partido político, lo procedentes es que el promovente hubiese impugnado los vicios constitucionales de esa regulación, y no a la supuesta omisión legislativa, por lo que el agravio que se contesta deberá declararse infundado.

**5.** Por cuanto hace a la fórmula específica para la determinación del financiamiento de los partidos políticos establecida en los artículos que se cuestionan, se prevén las reglas bajo las cuales los partidos políticos pueden acceder al financiamiento público, garantizando con ello que lo reciban de manera equitativa, para sus

actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, tratándose de financiamiento público, el artículo 50 de la citada Ley General establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en las constituciones locales, lo que corrobora que la determinación de la fórmula para el financiamiento público corresponde a las legislaturas locales.

En el caso que nos ocupa, debe decirse que las normas que se cuestionan se ajustan a los principios constitucionales, en lo relativo a que el financiamiento público prevalezca por encima de cualquier otro tipo de financiamiento.

**6.** Si bien la Constitución y la ley no establecen conceptos diferenciados, sobre qué debe entenderse por “votación efectiva”, a la que se hace referencia en las porciones normativas que se cuestionan, para efectos de conservar el registro como partido político nacional, lo cierto es que la “votación válida emitida” se integra con los votos depositados en las urnas a favor de los distintos partidos y candidatos independientes, por lo que sólo deben deducirse de esa suma los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

Se debe considerar que la finalidad de las normas que se cuestionan es que aquellos partidos políticos nacionales que no cuenten con la suficiente representatividad, no continúen conservando

su registro como partido político nacional, toda vez que, atendiendo al sistema de partidos políticos nacionales, la obtención del registro como tales implica que se les otorgue una serie de prerrogativas y derechos a cargo del Estado, de tal forma que esta Soberanía consideró necesario establecer que aquellos partidos políticos que no contaran con una representatividad mínima del 3% no conservaran su registro.

Por ello, se determinó que la "votación válida efectiva", para efectos de conservar el registro como partido político nacional o para tener derecho a la asignación de diputados plurinominales, se integra con los votos depositados en las urnas a favor de los distintos partidos políticos y candidatos independientes, por lo que sólo deben deducirse los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

Respecto a este punto, esta Soberanía considera que no asiste razón al partido impugnante, habida cuenta que la modificación que se hizo a los preceptos tachados de inválidos, fue precisamente para armonizarlos con la nueva normatividad en materia de colaciones, remitiéndome, en obvio de repeticiones, a las consideraciones que se hicieron respecto de la diversa acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

**7.** En el caso del artículo 132, la exigencia a los ciudadanos de acudir a las oficinas de las autoridades electorales para manifestar el respaldo a un aspirante a candidato independiente obedece a la necesidad de dotar de seguridad jurídica al proceso de registro de quienes aspiran a contender por un cargo de elección popular para lo cual se concede un plazo razonable, en términos de lo previsto por el artículo 128 del ordenamiento.

Con la medida adoptada, se tiene plena certeza sobre el apoyo recibido por los aspirantes, la cual no puede ser considerada como un requisito excesivo o desproporcionado, ya que constituye un mecanismo que evita el registro de aspirantes en forma fraudulenta y, a su vez, garantiza la manifestación libre de la voluntad ciudadana.

Por ello, la restricción que se cuestiona, de ninguna forma, constituye una merma al derecho a ser votado, como equívocamente señala.

**8.** La reforma a la Ley Electoral de Quintana Roo cumplió con los plazos para llevar a cabo las modificaciones sustanciales para armonizar esa legislación a la normativa electoral federal, ya que esas modificaciones se llevaron a cabo el once de noviembre de dos mil quince, es decir, noventa y seis días antes del inicio del proceso electoral de dos mil dieciséis.

Del mismo modo, conviene citar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que define el concepto de “modificaciones legales fundamentales” de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Así las cosas, es claro que si la promulgación y publicación de la Ley Electoral de Quintana Roo se realizó noventa y seis días antes del inicio del proceso electoral, no puede argumentarse que se realizó en forma tardía, ya que cumplió con el plazo perentorio previsto en la Constitución Federal.

Además, debe considerarse que, al resolver el incidente sobre la supuesta ejecución de la sentencia identificada con la clave SUP-JRC-724/2015, en la que se alegaba el supuesto incumplimiento a las normas del procedimiento legislativo en la reforma electoral en Quintana Roo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que: "(…) Por ello, contrariamente a lo sostenido por el incidentista, el Congreso del Estado de Quintana Roo realizó la adecuación a la normativa electoral local, con lo cual dio cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria dictada por esta Sala Superior, el cuatro de noviembre de dos mil quince. (…)".

Ahora bien, aun cuando el partido accionante señala que no se dejó un margen de tiempo adecuado para la etapa de preparación de la elección, lo cierto es que esa afirmación es completamente dogmática, ya que se limita a reproducir un cuadro en el que señala las distintas etapas del proceso electoral y algunas fechas que estima relevantes; sin embargo en ningún momento precisa o explica cuáles son las razones particulares o causas inmediatas, por las que se debe considerar que no son adecuadas.

Así también, debe señalarse que la nueva fecha de inicio del proceso electoral y las demás que se modificaron en esta reforma corresponden a las que ya se tenían con anterioridad a la misma y únicamente se recorrieron treinta días para adecuarlas al mandato constitucional de que las elecciones se celebren el primer domingo del mes de junio.

**9.** Los argumentos que se contestan deberán declararse infundados, pues, en consideración de esta Soberanía, no asiste razón al partido accionante, porque las normas referidas no implican la

invasión de competencia del Instituto Nacional Electoral en materia de ubicación de casillas.

Como puede advertirse de la lectura de la norma referida, se hace remisión expresa a los convenios celebrados con el Instituto Nacional Electoral, de tal manera que, en ningún momento, se aprobaron normas que invadan las atribuciones de las autoridades federales en esta materia, sino únicamente se establecen las bases para que, cuando sea el caso, el Instituto Electoral de Quintana Roo esté facultado para actuar en coordinación de aquéllas, conforme a los convenios y normas que expidan en ejercicio de sus facultades.

**10.** El agravio que se contesta deberá declararse infundado, ya que el plazo que se cuestiona constituye un elemento que dota de certeza jurídica a las etapas del proceso electoral, sin que su emisión, en sí misma, irrogue algún perjuicio a alguno de los contenidos electorales.

En efecto, lo relevante es tener plazos ciertos para garantizar la plena observancia del principio de certeza, que implica que todos los sujetos involucrados en los actos relacionados con los procesos electorales conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales estará sujeta; asimismo, significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, general una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales, a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Consecuentemente, el hecho de que se establezca un plazo cierto para el inicio de los procesos internos de selección de candidatos y éste no coincida con el del inicio del proceso electoral, no genera algún vicio constitucional, pues, al final, lo importante es garantizar que todos los partidos políticos tengan la posibilidad de desarrollar sus procesos internos en condiciones de equidad, por lo que el agravio que se contesta deberá declararse infundado.

**11.** Como ya se indicó, la acción de inconstitucionalidad no constituye un medio de control constitucional para hacer valer supuestas omisiones legislativas, ni absolutas ni relativas, de conformidad con el diseño constitucional y legal vigente.

Bajo esta premisa, la acción de inconstitucionalidad no puede tener por objeto supuestas omisiones legislativas para regular el procedimiento ordinario sancionador, es incuestionable que la alegación del recurrente deberá declararse infundada.

Con independencia de lo anterior, el procedimiento disciplinario vía ordinaria que, se estima, está regulado en forma deficiente, contiene las reglas esenciales para garantizar la impartición de una justicia completa, imparcial y expedita.

Como se advierte del texto del artículo 321 de la ley impugnada, el proceso que se cuestiona respeta las formalidades esenciales del procedimiento, ya que:

- Establece la garantía de audiencia, ya que ordena proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa, ya sea de la demanda o denuncia, o del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad, mediante la notificación

personal que se le haga, lo cual debe ser suficiente y eficaz, de manera tal que se tenga un conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y, por ende, una posibilidad real y amplia de defenderse.

- Otorga la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para aportar, esto es, ofrecer y desahogar, las pruebas pertinentes y relevantes para su defensa, y que las mismas sean admitidas y valoradas.

- Otorga la posibilidad a las partes y al posible afectado para que se expresen alegatos.

- Decide el procedimiento administrativo mediante una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de motivación y fundamentación legal.

En consecuencia, contrario a lo que sostiene el partido accionante, el procedimiento sancionador contiene una regulación suficiente para garantizar el acceso a una justicia completa.

Del mismo modo, es infundado el argumento relativo a que ese procedimiento especial sancionador sea resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, derivado de que no cuenta con facultades como las que se establecieron en favor de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es así, ya que lo que se busca con esa norma es que una autoridad jurisdiccional, que es perito y especialista en la materia,

sea la que resuelva en definitiva los procedimientos sancionadores, dado su alto grado de profesionalización, por lo que este agravio también deberá declararse infundado.

**SEXTO.** Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo señaló que la promulgación y la publicación de los Decretos Número 344, 345 y 350 en las Ediciones Número 70 y 72 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial Estatal, los días once y diecisiete de noviembre de dos mil quince, se efectuó de conformidad con lo dispuesto por los artículos 91, fracción II, de la Constitución Política y 4 y 7, fracción II, de la Ley del Periódico Oficial, ambas de dicho Estado.

Por cuanto a los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes de los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido Nueva Alianza, Morena y Partido Acción Nacional, expone las consideraciones jurídicas y fundamentos por los cuales estima que los mismos son ineficaces, inatendibles o infundados.

**1.** De manera conjunta se da contestación a los conceptos de invalidez décimo primero y segundo de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, en el que aducen que el Instituto Nacional Electoral, si bien puede delegar eventualmente atribuciones al organismo público local electoral, ello no le permite legislar en materia de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de los funcionarios de la mesa directiva para los procesos electorales, por lo que los artículos 20, 152, 181, 182, 183, 185, 191 y 201 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, contravienen lo dispuesto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, al invadir las atribuciones del Congreso de la Unión.

Dicha normativa de ninguna manera transgrede lo dispuesto en la Constitución Federal, pues tanto el organismo federal como el local tienen delimitada su respectiva competencia en la Constitución, pues, de su contenido, se observa que, por un lado, otorgan la facultad para organizar las elecciones federales y, por otro, establece que a los órganos estatales les corresponde organizar los procesos electorales locales, por lo que a cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde tiene la facultad de legislar en materia de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de los funcionarios para los procesos electorales. Consecuentemente, las normas impugnadas no violan la autonomía e independencia, sino sólo prevén una facultad para coadyuvar en la organización de los procesos electorales, lo que en nada contradice la Constitución Federal, pues la finalidad es que mutuamente conduzcan, organicen y vigilen los procesos electorales que a cada uno compete.

**2.** En este punto, se contestan de manera conjunta los conceptos de invalidez primero, segundo y primero, expuestos por los Partidos Morena, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, pues todos se refieren a que el contenido de los artículos 19 y 169, párrafo tercero, de la Ley Electoral impugnada son inconstitucionales, porque el legislador local incluyó porciones normativas que no son acordes a las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, 116, fracción IV y 134, párrafo octavo. Por otro lado, el Partido Acción Nacional estima que el Congreso Estatal incurrió en omisión, al no contemplar a los candidatos independientes en la norma y que incurrió en exceso al pronunciarse sobre lo que no debe ser considerado como propaganda electoral.

El Ejecutivo Local señala que son infundados los argumentos, pues el hecho de que el artículo 19, párrafos cuarto, quinto y octavo, de la ley impugnada establezca que las autoridades estatales, municipales y cualquier ente público deberán cesar la difusión pública de obras programas -no considerando propaganda personalizada la información que difundan los medios de comunicación social respecto de actividades propias de las funciones gubernamentales, ni como propaganda gubernamental las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten con motivo de las actividades que realizan-, no es inconstitucional, pues el artículo 41 constitucional no impone restricción alguna a los Estados para fijar reglas en el ámbito de su legislación secundaria y el precepto combatido no va más allá de regular la difusión de las actividades gubernamentales antes y durante el proceso electoral y, al hacerlo, en ningún momento se regulan las funciones de dichos órganos en cuanto a cuándo deben o no cesar en la realización de obras públicas y programas, pues el precepto únicamente se refiere a suspender la difusión de dichas obras, con lo que se garantiza la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el proceso electoral.

Lo anterior, pues si constitucionalmente el Estado tiene atribuciones para vigilar y garantizar que los procesos electorales se lleven a cabo conforme a los principios establecidos en el artículo 116, fracción IV, constitucional, es lógico que en materia electoral pueda establecer prohibiciones a todos los niveles dentro de su ámbito espacial de validez y, en caso de incumplimiento a las mismas, se prevean sanciones y responsabilidades; por lo que las normas impugnadas se encuentran dentro de los límites competenciales y conforme a las leyes secundarias en materia político-electoral relativas a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez

de febrero de dos mil catorce, por lo que no son contrarias a la Constitución Federal.

Por último, respecto a la omisión de no contemplar a los candidatos independientes en la disposición, se contesta que es inatendible pues el párrafo segundo de dicho artículo incluye a los candidatos independientes.

**3.** Se da contestación de manera conjunta a los conceptos de invalidez quinto y sexto, cuarto y tercero, expuestos por los Partidos Morena, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en los que aducen que el contenido de los artículos 57, 87, 88, 89, 90, 91, 94, fracción V, 95, 95 bis, 95 ter, 95 quater y 95 quintus de la ley electoral impugnada, vulneran los artículos 41, base V, apartados B, incisos a), numeral 5 y párrafos tercero y cuarto, b) y c), párrafo segundo y 116 fracción IV, de la Constitución Federal, al invadir las atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en relación con la facultad de legislar en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales.

Se argumenta que los artículos impugnados no causan ningún agravio a los accionantes, pues no existe disposición constitucional Federal que obligue a las Legislaturas de los Estados a establecer en sus ordenamientos electorales normas tendientes a regular los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso del financiamiento y las sanciones que, en su caso correspondan, por incumplimiento; por lo que los organismos públicos locales electorales son los que tienen a su cargo, en forma integral y directa, lo relativo a la fiscalización sobre el origen y destino del financiamiento público y privado de los partidos políticos en dicha entidad federativa, en

términos de lo dispuesto en el artículo 40 constitucional, por lo que, al ser libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pueden válidamente determinar dichos procedimientos.

**4.** Por cuanto al tercero y cuarto conceptos de invalidez expuestos por los Partidos Morena y de la Revolución Democrática, respectivamente, en los que aducen que el artículo 80 quater de la ley electoral impugnada vulnera las garantías de audiencia y legalidad del ciudadano, al establecer mecanismos alternativos de solución de controversias que se deben agotar antes de acudir a un tribunal electoral; contrario a lo que sustentan, no existe transgresión a lo señalado en el artículo 41, base VI, constitucional, pues dicha norma impugnada toma en cuenta el principio de definitividad en cualquier etapa del proceso electoral, el cual garantiza una impartición de justicia pronta, atendiendo a la naturaleza propia de los procesos electorales, permitiendo, a la vez, que el órgano jurisdiccional local pueda resolver con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que en última instancia conozca la autoridad jurisdiccional federal; asimismo se cumpliría el propósito y la función del propio precepto constitucional, en el sentido de establecer un sistema de medios de impugnación en materia electoral garante del principio de legalidad, sin afectar con ello los derechos fundamentales de los justiciables.

La parte demandada considera que los recursos aludidos no pueden considerarse excepcionales, pues forman parte del sistema de medios de impugnación que de manera ordinaria debe preverse en los ordenamientos electorales que regulan los actos de la autoridad administrativa electoral encargada de la función estatal de organizar las elecciones, la posible vulneración de los institutos políticos o de la autoridad electoral a los derechos político-electorales de los

ciudadanos y el sistema de nulidades en materia electoral, por lo que se previeron plazos para la presentación de los mismos. Estos mecanismos alternativos se acercan más al postulado de impartición de justicia pronta y expedita.

**5.** Respecto a los conceptos de invalidez marcados como quinto, séptimo y octavo, expuestos por los Partidos de la Revolución Democrática, Morena y Acción Nacional, en los que aducen que los artículos 103, 104, 105, 106, 109, 110, 111 y 193 de la ley electoral impugnada invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión, al reglamentar la base constitucional establecida en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que no existe disposición constitucional que prohíba a las Legislaturas de los Estados establecer en sus ordenamientos de carácter electoral normas tendientes a regular el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, por lo que, en términos del artículo 40 constitucional, pueden válidamente determinarlo.

**6.** En cuanto a los conceptos de invalidez noveno y único de los Partidos de la Revolución Democrática y Nueva Alianza, en los que estiman que no se regula de manera toral el principio de paridad de género en las postulaciones de candidatos de los partidos políticos para ser miembros de los Ayuntamientos, viola lo dispuesto en los artículos 1° y 41 constitucionales. Por diverso escrito de siete de enero de dos mil dieciséis, el Ejecutivo Local rindió informe respecto de la acción de inconstitucionalidad 137/2015 y, por cuanto al primer concepto de invalidez que hizo valer el Partido Morena, en el que argumentó que el mismo artículo 159 de la Ley Electoral de Quintana Roo regula de manera deficiente el principio de paridad de género,

señaló que la accionante lo hace sin expresar causa de pedir suficiente que permita identificar los motivos concretos para combatir dicha norma, en los términos de las normas constitucionales y convencionales aplicables.

Al dar contestación, el Ejecutivo Local estimó que eran infundados los argumentos de los accionantes, pues el establecimiento del cincuenta por ciento como porcentaje máximo de un solo género en el registro de candidatos, de forma alguna transgrede el principio de igualdad entre el hombre y la mujer consagrado en el artículo 4° constitucional, pues el porcentaje establecido en la norma impugnada tiene como finalidad establecer una equidad mayor en la participación política de hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular propiciando así alcanzar la mayor paridad posible entre candidaturas de diferente género, con el fin de preservar la igualdad y no discriminación. La Constitución General no establece obligación para instaurar porcentajes de género, por lo que cuentan con la libertad de establecer el porcentaje que estimen adecuado a la situación sociológica y demográfica que les sea propia; por lo que la integración en tales porcentajes no impide que mujeres y hombres participen en igualdad de circunstancias en el proceso electoral, por lo que no se violan los artículos 1° y 41, base I, párrafo tercero, de la Norma Fundamental.

**7.** Por cuanto al décimo concepto de invalidez, expuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en que aduce que el artículo 172 de la Ley Electoral del Estado vulnera el derecho a la libertad de expresión, es infundado pues contrario a lo que sostiene, dicho precepto impugnado no implica ninguna prohibición a la libertad de expresión y difusión de ideas en el debate político, sino que la hipótesis prevista en la norma es una limitante al derecho de expresión

pues como se contiene en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y puede ser objeto de restricciones siempre y cuando las mismas estén expresamente fijadas por la ley, y que sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, lo que acontece en el caso, pues cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos, que son las expresiones restringidas en la norma impugnada, vulnera los derechos o la reputación de los mismos, e incide negativamente en el orden, la salud y la moral públicas, y no puede fomentarse el ataque de los derechos de dichas personas; por lo que no puede estimarse que el precepto impugnado lesione la libertad de expresión.

**8.** El décimo primer concepto de invalidez que hace valer el Partido de la Revolución Democrática, en el que establece que los artículos 177 y 178 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, vulneran lo relativo al artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal, pues invade la esfera competencial de la Federación al regular las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Contrario a lo que sostiene, de acuerdo con las mismas normas constitucionales, el Ejecutivo Local argumenta que los órganos públicos locales electorales son organismos públicos autónomos, encargados de organizar las elecciones locales, de cuyas actividades de manera integral y directa, entre otras, se relacionan con la regulación de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales, por lo que al legislar sobre las normas que rijan las

elecciones en materia local, puede establecer todas aquellas disposiciones de carácter orgánico, procedimental y de cualquier otra índole que, sin estar necesariamente sujetas de manera directa al proceso electoral en alguna de sus etapas, tengan alguna importancia para el desarrollo del mismo, por lo que en términos del artículo 40 de la Constitución Federal, pueden válidamente determinar normativa respecto a la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, sin invadir competencias ni contravenir lo dispuesto en el artículo 41, fracción V, apartado b, inciso a) de la Constitución Federal.

**9.** Respecto al primer concepto de invalidez que hizo valer el Partido Acción Nacional, en el que aduce que el artículo 15 de la Ley electoral impugnada, en cuanto que prevé la observación electoral, es contrario a la Constitución General, el demandado estima que es un argumento inatendible, porque no precisa cuáles son los preceptos constitucionales que vulnera.

Luego, estima que de todas maneras es infundado el concepto de invalidez, ya que la regulación que establece la Ley electoral es armónica con la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el hecho de que se omita en dicho apartado la competencia del Instituto Nacional Electoral la forma y los términos en que deberán participar los observadores electorales en los procesos electorales, dicha normativa no resulta inconstitucional, pues debe interpretarse de manera conjunta y supletoria la Constitución Federal y las leyes secundarias de la materia.

**10.** En su concepto de invalidez tercero, el accionante Partido Acción Nacional argumenta que el artículo 26 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en el que se establece que la aprobación a

la demarcación territorial de los distritos electorales, le corresponde en competencia al Instituto Nacional Electoral en la definición de los distritos electorales, por lo que el legislador local no tiene competencia para establecer una integración menor de electores a la establecida en los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal y 147 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Contrario a lo que aduce el accionante, el hecho de que se establezca una integración menor de electores a la prevista en el artículo 147 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no significa que se le otorguen facultades al legislador local para realizar una distritación electoral, pues se trata de dos cuestiones distintas: la primera, la determinación de la demarcación territorial de los distritos electorales y, la segunda, que es la que establece el numeral 26 impugnado, que consiste en aprobar los métodos para distribuir racionalmente las dimensiones territoriales y poblacionales de cada uno de dichos distritos, así como el procedimiento para su actualización, sin variar el número de distritos; por lo que no se vulnera el artículo 41 constitucional, pues únicamente faculta al órgano público local electoral a que revise y proponga el número de distritos electorales en que habrá de dividirse el territorio del Estado de Quintana Roo con base en el censo poblacional, propuesta que no vincula al Congreso de la Unión.

**11.** Del concepto de invalidez cuarto del Partido Acción Nacional, en el que argumenta que el legislador local sin justificación derogó las fracciones IV y V del artículo 64 de la Ley Electoral de Quintana Roo, fracciones que eran acordes a los requisitos que establece el artículo respecto a las instituciones que pretenden constituirse en partidos políticos, el Ejecutivo Local lo considera

inatendible, ya que no precisa cuáles son los preceptos constitucionales que vulnera y, en el supuesto de que se considere que no opera dicho argumento, sería infundado e inoperante, pues dichos requisitos se encuentran plenamente establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, en la cual se regulan las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales y se distribuyen las competencias entre la Federación y las entidades federativas respecto de, entre otras cuestiones, la constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal; por eso, el legislador local derogó tales fracciones, en observancia al principio de supremacía constitucional regulado por el artículo 41 constitucional.

**12.** Respecto del sexto concepto de invalidez del Partido Acción Nacional, en el que argumenta que, al mantener íntegro el contenido del artículo 73 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y únicamente reformar el porcentaje de la votación para poder mantener su registro, sin modificar la base sobre la cual se tasará dicho porcentaje, contradice lo establecido en el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos; asimismo, aduce que el legislador local rebasó la esfera de su competencia al regular distintos requisitos a los contenidos en dicha Ley General, por lo que se viola el principio de jerarquía normativa, la parte demandada estima que dicho concepto de invalidez debe declararse infundado en virtud de que los vicios que se atribuyen al numeral impugnado no derivan de la contraposición de esta con algún precepto constitucional, pues sustenta su inconstitucionalidad en la contradicción de la norma impugnada con una ley general, razón para la cual no opera la acción de inconstitucionalidad.

**13.** En cuanto al séptimo concepto de invalidez del accionante Partido Acción Nacional, en el que argumenta que el artículo 74 de la Ley Electoral impugnada, no cumple con las premisas establecidas por el numeral 5 del artículo 95 de la Ley General de Partidos Políticos, ya que el legislador local respecto del porcentaje de votación, lo tasa sobre una base diferente establecido que el tres por ciento de la votación se determinará sobre la base de la votación efectiva y no sobre la votación válida emitida como lo ordena el legislador local, y que según el accionante son términos totalmente diferentes; por otro lado en dicho numeral impugnado no se establece la premisa 2 del mencionado artículo 95, numeral 5, en el que se establece que se hubieren postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos, se estiman como infundados los planteamientos por los mismos razonamientos expuestos en el punto anterior, y aunado a ello, por cuanto hace a las locuciones “votación válida emitida” y “votación efectiva” al ser la palabra efectiva sinónimo de la palabra válida, no resultan ciertas las supuestas violaciones.

**14.** Respecto al concepto de invalidez décimo del Partido Acción Nacional, en el que argumenta que el legislador local al reformar los artículos 148 y 151 de la Ley Electoral de Estado de Quintana Roo, en atención a la armonización normativa devenida de la reforma electoral federal de dos mil catorce, lo hace de manera tardía y el legislador local únicamente recorrió la fecha de inicio del proceso electoral en Quintana Roo del mes de marzo en el que se encontraba, al quince de febrero del año de la elección, considera que tal concepto es inatendible pues la accionante no precisa cuáles son los preceptos constitucionales que le fueron violados; sin embargo, en el supuesto de que no opere esto último, debe declararse que el argumento es infundado e inoperante, ya que la homologación de la fecha de la jornada electoral deviene de la constitución, y los términos contenidos

en tales reformas se encuentran dentro del margen establecido por la misma Constitución. Aunado a que no existe ninguna disposición que obligue a los Congresos Locales a fijar fechas con ciertos días de anticipación del inicio del proceso electoral, ya que únicamente establece que sea dentro de los términos de la ley y en armonía con las reformas electorales de dos mil catorce.

**15.** Se contestan conjuntamente los conceptos de invalidez marcados como octavo y décimo segundo, expuestos por los Partidos Políticos Morena y Acción Nacional, pues ambos se refieren a la inconstitucionalidad del artículo 107, párrafo primero, en relación con lo previsto en los artículos 161 y 303, último párrafo, de la ley electoral impugnada, ya que presenta discordancia y falta de certeza jurídica respecto de la fecha de inicio de la etapa de precampaña en relación con la fecha de inicio del proceso electoral. Al rendir el informe, el Ejecutivo Local estima que el que se impongan ciertos límites a las actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que con ello se pretende dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal; por lo que los límites impuestos a las precampañas electorales, como la fecha de inicio de la precampaña, al ser parte del sistema constitucional electoral, deben sujetarse a los límites constitucionales, lo que no violentan las normas impugnadas, toda vez que el hecho de que se fije un plazo para el inicio del proceso de selección de candidatos y se sancione su inobservancia tiende a regular la actuación de estos precandidatos en cuanto al momento en que debe comenzar la precampaña, en atención a los tiempos que la ley especial de la materia fija para el inicio de los procesos electorales, puesto que el inicio de la precampaña no puede quedar a su libre arbitrio, sino que debe sujetarse a los lineamientos establecidos; por lo

que, al respetar las normas constitucionales, debe reconocerse la validez de los artículos impugnados.

Particularmente, el Partido Acción Nacional, en el concepto de invalidez décimo segundo, apunta que el último párrafo del artículo 303 de la ley electoral impugnada es inconstitucional, sin embargo el Ejecutivo demandado aduce que no es así, ya que si bien el partido accionante refiere que el artículo 208 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, como inicio del proceso electoral ordinario, el de la "preparación de la elección", que inicia a partir de la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primer semana del mes de septiembre del año previo en que deberán de realizarse las elecciones, mientras que de acuerdo al artículo 149 de la ley impugnada el inicio del proceso electoral ordinario local será a partir del quince de febrero del año de la elección, por lo que, de acuerdo con el razonamiento vertido por el partido promovente, para que los procesos internos se encuentren inmersos en el procedimiento ordinario local, habría que postergar las fechas de registro de candidatos o, al menos, equipararlas con la fecha de registro de candidato a Gobernador, de modo que el proceso interno quede comprendido dentro del proceso electoral ordinario, como si los tiempos para organizar una elección local y una federal fueran equiparables, dejando en segundo término las fechas de registro de candidatos, fechas que dan la pauta para la celebración de una jornada electoral oportuna y cuya modificación causaría un perjuicio a todos los partidos contendientes y no solo al partido que pretende iniciar un proceso interno con su militancia, pretendiendo privilegiar el inicio del proceso interno de un partido, aseverando que el mismo debe estar dentro del proceso electoral, cuando existen las correspondientes limitaciones para los procesos internos, por las razones expuestas deben desestimarse los conceptos de invalidez.

**16.** El Partido Acción Nacional, en su concepto de invalidez décimo tercero, argumenta que el artículo 325 de la ley electoral impugnada es inválido, al contravenir lo dispuesto en los artículos 41, base III y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, toda vez que invade la competencia exclusiva de la Federación, es decir, del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a la regulación de las prerrogativas de acceso a los tiempos de radio y televisión. Se responde que dicho argumento debe declararse infundado, en virtud de que las entidades federativas cuentan con libertad de configuración en la materia, y el precepto impugnado no está legislando o regulando la materia de radio y televisión, sino que los Institutos Electorales Locales son organismos que van a coadyuvar para que en los procesos electorales no se violenten la Constitución General ni las leyes secundarias en la materia, puesto que lo busca el artículo impugnado es garantizar el estricto cumplimiento a la normatividad vigente en materia político electoral, lo que no implica que invada las facultades exclusivas de la Federación, sino únicamente que se adopten medidas cautelares con el objeto de impedir violaciones en las que hayan incurrido los partidos políticos en materia de radio y televisión.

Ahora, en cuanto al argumento en el que estima que el artículo 325 se contrapone al artículo 323 de la ley impugnada, es infundado puesto que es requisito para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad que se plantee la contraposición de una normativa secundaria con la Constitución Federal. Asimismo, son inatendibles los argumentos respecto a los artículos 327 y 328 de la ley electoral impugnada, en virtud de que no precisa la contravención de algún artículo constitucional.

**17.** En el segundo concepto de invalidez de la accionante Morena, sostiene que el artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en el que se aduce que la aprobación a la demarcación territorial de los distritos electorales le corresponde en competencia al Instituto Nacional Electoral en la definición de los distritos electorales, por lo que el legislador local carece de competencia para establecer la locución “entre tanto no se apruebe la modificación”, pues a su parecer vulnera lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal.

El Ejecutivo Local considera infundado el anterior concepto, pues el precepto ahora impugnado únicamente faculta al órgano público local electoral a que se revise y proponga el número de distritos electorales en que habrá de dividirse el territorio del Estado en base al censo poblacional, sin que se le permita modificar la división prevista, esta propuesta no vincula al Congreso de la Unión, que es el órgano facultado para modificar el número de distritos electorales, por lo que el artículo 28 impugnado no transgrede la Constitución Federal.

**18.** Por lo que hace al cuarto concepto de invalidez planteado por Morena, respecto a que los artículos 85 y 86 de la ley electoral impugnada dan un trato diferenciado a los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral, se argumenta que es infundado pues los vicios que se atribuyen a las normas combatidas las contrapone con preceptos de la Constitución Federal y, por las mismas razones, no se puede hacer derivar de la aplicación o probable interpretación de los preceptos impugnados. Aunado a ello, los artículos 51 y 52 de la Ley General de los Partidos Políticos están en armonía con tales preceptos, ya que ambas establecen las reglas tendentes a establecer las bases del financiamiento público anual que reciben los partidos políticos.

**19.** En el quinto concepto de invalidez planteado por Morena, en el que se impugna el artículo 87, fracción II, 88, 89 y 90, en relación con los artículos 304, segundo párrafo y 311, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la cual se aduce que la normativa no garantiza la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, lo que vulnera el artículo 41, segundo párrafo, base II, primer párrafo y el correlativo 116, fracción IV, incisos f) y g), de la Constitución Federal, pues el financiamiento por autofinanciamiento podría ser superior al que se fija como financiamiento para el gasto autorizado en las campañas y precampañas.

Contrario a lo que afirma el accionante, se sostiene que la normativa impugnada en nada se contrapone con el texto constitucional, ya que sólo se refiere al establecimiento de un monto máximo que tengan las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos sin que se advierta especificación en cuanto al monto que pueden percibir, o alguna prohibición relativa a “aportaciones excesivas”, por lo que se ostenta la facultad de señalar el porcentaje que al efecto se considere apropiado, en ejercicio de su soberanía. En consecuencia, la circunstancia de que la normativa impugnada establezca como monto máximo de autofinanciamiento el cuarenta por ciento del financiamiento público a que tenga derecho cada partido político, no transgrede los referidos preceptos constitucionales, pues por una parte tiene facultades para legislar dentro de su régimen interior en esa materia, y por otra, ninguna desventaja o desigualdad se presenta, pues la obtención de ingresos por concepto de autofinanciamiento no depende de su grado de representatividad o situación particular, sino de su capacidad para allegarse de ingresos propios derivados de sus actividades promocionales y el límite que la propia norma autoriza.

**20.** Por cuanto al sexto concepto de invalidez que plantea Morena, en el que se impugna el artículo 94, fracción V, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al estimar que es contrario al artículo 41, segundo párrafo, base V, apartado B, tercer y cuarto párrafo, constitucional, pues estima que son disposiciones que limitan la actuación de esos órganos y los subordinan a otros, se alega que debe declararse infundado pues el Instituto local está obligado a coordinarse con el Instituto Nacional Electoral para la fiscalización de los Partidos Políticos en su respectivo ámbito de competencia, de modo que no puede advertirse una subordinación a las autonomías del Instituto Nacional, pues la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y a este respecto, la norma combatida se ajusta en forma expresa a lo previsto en el artículo 41 constitucional citado, al establecer que esa unidad podrá, entre otras cosas, realizar las acciones necesarias en los casos que solicite el levantamiento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, razón por la cual debe declararse infundado el concepto de invalidez.

**21.** En el séptimo concepto de invalidez, la accionante Morena impugna los artículos 103, 104, 106, 107, 109, 110 y 111 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por invadir la esfera competencial del Congreso de la Unión al reglamentar la base constitucional establecida en el numeral transitorio segundo, fracción I, inciso f), numeral 5, del decreto de reformas a la Constitución Federal.

Al dar contestación, el Ejecutivo Local estimó que no existe disposición en la Constitución Federal que prohíba a las Legislaturas de los Estados establecer en sus ordenamientos de carácter electoral normas tendientes a regular el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones; sin embargo, la

facultad de las Legislaturas Locales para regular la participación de los partidos políticos en los procesos locales, así como para establecer la modalidad de la coalición para ello, no llega al extremo de facultarlo para hacer nugatoria esta forma de participación, por lo que al condicionar su representatividad además de impedir una representación que no solamente deriva de la Norma Fundamental sino de la propia legislación del Estado.

**22.** El partido político Morena, en el noveno concepto de invalidez, impugna el artículo 149 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al estimar que se trastoca el concepto de proceso electoral ordinario, pues cuestiona las fechas señaladas para el inicio del proceso electoral (quince de febrero del año de la elección), lo que es infundado pues lo que se pretende es empatar las elecciones y optimizar recursos, por lo que resulta procedente reconocer la validez de los preceptos impugnados.

**23.** En el décimo primer concepto de invalidez de Morena, aduce que el artículo 169 de la ley electoral impugnada es inconstitucional, por omitir la exacta duración de las campañas electorales, lo cual es infundado según la parte demandada, pues el contenido del artículo impugnado no afecta el desarrollo del proceso electoral, en cuanto a la regulación del cierre de las votaciones en el día de los comicios, ya que esa etapa ya se encontraba regulada en idénticos términos antes de la reforma que se combate y la misma continúa vigente, por lo que el objeto de la reforma fue evitar la duplicidad de normas de idéntico contenido, por tanto debe desestimarse el concepto de invalidez.

**24.** Por cuanto al décimo segundo concepto de invalidez esgrimido por Morena, en el que impugna el artículo 272, penúltimo

párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al estimar que establece una fórmula impura que no refleja el porcentaje real de votos, es infundado según el Ejecutivo Local, pues, del párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional, se desprende que se dejó en manos del legislador local los términos del diseño de asignación de diputados de representación proporcional, lo que significa que la legislación general de la materia no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto del procedimiento para establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional siempre que se respeten los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación, por lo que en el caso debe desestimarse el concepto de invalidez planteado.

**25.** El mismo partido político Morena, en su décimo tercer concepto de invalidez, sostiene que el artículo 324 de la ley electoral impugnada es inconstitucional, pues define el concepto de calumnia en materia electoral imprecisamente, lo que vulnera el derecho a la libertad de expresión contenido en el artículo sexto constitucional.

El demandado considera infundado el argumento planteado, puesto que la norma impugnada no implica ninguna prohibición a la libertad de expresión y difusión de ideas en el debate político, sino que busca no rebasar los límites que señala el propio artículo constitucional, así como las normas convencionales, de los que se desprende que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y puede ser objeto de restricciones, siempre y cuando estén expresamente fijadas en la ley y que sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de las demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, lo que acontece en el presente asunto, por lo que se estima que si no se fija un límite a este respecto, la parte agraviada no podría

accionar en contra de quien lo afecta, por lo que debe desestimarse el concepto de invalidez.

**26.** Los conceptos de invalidez contenidos en los puntos décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto del accionante Morena, en los que impugnan los artículos 325 y primero transitorio de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y el artículo 58 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estiman infundados, puesto que las normas impugnadas no son de naturaleza electoral ni se relaciona con ellas, por lo que la accionante carece de legitimación para combatirlas a través de la acción de inconstitucionalidad, pues lo que pretende es la impugnación en el espacio y la temporalidad de la vigencia de la norma.

La accionante señaló en el concepto de invalidez décimo cuarto, que el artículo 325 de la ley electoral impugnada es inconstitucional por violar el derecho de acceso a la justicia, argumento que se estima infundado puesto que la accionante realizó una indebida interpretación de la normativa impugnada respecto de la prohibición de que la propaganda gubernamental implique la promoción personalizada de los servidores públicos, pues la propaganda bajo cualquier modalidad deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, con la precisión de que en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público, ante lo cual se instaurará dicho procedimiento sancionador, de ahí que debe declararse la validez del precepto impugnado, pues de lo contrario se correría el riesgo de que la autoridad, sin una investigación previa y sin el análisis de las constancias respectivas, instaure el procedimiento sancionador sin que ostente competencia para conocer de dicho asunto.

Respecto al décimo quinto concepto de invalidez, el accionante estima que no puede entrar en vigor un decreto antes de su publicación, argumento que el Ejecutivo local estima infundado en razón de que realiza una interpretación indebida al contenido del artículo primero transitorio, pues el hecho de que el decreto entrara en vigor al día siguiente en que inicia la vigencia del Decreto 341 mediante el cual se reforma la Constitución Local, toda vez que a la publicación del Decreto 344, el mismo ya se encontraba en vigor, lo que no modifica en nada el inicio de la vigencia del citado ordenamiento.

En relación con lo señalado en el décimo sexto concepto de invalidez expuesto por Morena, mediante el cual impugna el artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral pues aduce que dejar al arbitrio de la autoridad decidir cuál es la vía más expedita para notificar a los órganos electorales los acuerdos de carácter urgente, deja en estado de indefensión al gobernado, se estima que es infundado pues la posibilidad de establecer la vía más expedita en el ordenamiento, no controvierte lo expresamente establecido en el artículo 16 constitucional, sino más bien abre la posibilidad de que dichas notificaciones se realicen vía telegráfica o vía fax, pero siempre en estricta observancia a las formalidades esenciales del procedimiento, e interpretarlo de manera contraria otorgaría la posibilidad de que dicha normativa establezca criterios que nuestra Constitución Federal no dispone.

Posteriormente, hizo valer las siguientes causales de improcedencia y sobreseimiento:

El Ejecutivo Local estima que, en los conceptos de invalidez marcados como primero, segundo, sexto, séptimo, octavo y noveno,

hechos valer respectivamente por los partidos políticos, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, se actualiza la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación de los accionantes, prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, de aplicación supletoria conforme al artículo 59 de la citada ley, ya que el contenido de los artículos 132, fracciones III, IV y V y 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, impugnada, no depara perjuicio alguno a los accionantes, al no afectar su esfera jurídica, pues dichas porciones normativas únicamente van dirigidas a los candidatos independientes y no a los partidos políticos, por lo que procede sobreseer el presente asunto, con base en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 62 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

No obstante lo anterior, los citados conceptos de invalidez resultarían infundados e inoperantes, toda vez que no violan lo dispuesto en los artículos 1, 35, fracciones I, II y III, 36 fracciones IV y V y 41, base I, de la Constitución Federal, ni el artículo 23 de la Convención Americana, pues tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sostenido que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos; así, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes la limitación del artículo 41, base II, constitucional.

**SÉPTIMO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las opiniones que rindió en relación con las acciones de inconstitucionalidad, manifestó lo siguiente:

## I. Opinión SUP-OP-32/2015

El artículo 19, párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establece:

> ***"… excepciones diversas a las previstas en la misma, por lo siguiente:***
> ***El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, y que las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.***
> ***Por su parte, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que cualquiera que sea la modalidad de comunicación que se utilice, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso, aquélla deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.***
> ***Al efecto, las reglas descritas derivaron de la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete y de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue la de regular la propaganda gubernamental en tiempos electorales, para generar condiciones de equidad y certeza en ese tipo de contiendas.***
> ***…***

***En efecto, la reforma en comento incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en el periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, con el fin de expulsar las añejas prácticas que se servían de la publicidad como la propaganda prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.***

***…***

***Asimismo, dicha prohibición tiene como finalidad, entre otras, evitar que las campañas institucionales que realizan los órganos de los tres órdenes de gobierno, induzcan o generen confusión con las ideas, expresiones o diseños utilizados por los institutos políticos que participan en la contienda electoral y que deben identificarse como tales, así como a quienes los promuevan.***

***Lo anterior permite, sin duda, que los poderes públicos no puedan llevar a cabo actividades de publicidad y de comunicación durante los días de campaña electoral hasta el día de la votación, contribuyendo de manera efectiva al respeto del principio de equidad en el proceso electoral, de igualdad entre los contendientes y la adecuada formación de la opinión pública, cuestiones que son básicas en unas elecciones que pretendan ser auténticamente democráticas.***

***…***

***Es por ello que al Constituyente Permanente le preocupó la difusión en ese periodo de propaganda que contuviera información propia de las autoridades, a excepción de los servicios educativos, salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia, la cual por su naturaleza, es importante difundir y no suspender en beneficio de la población… sin embargo, hay otro tipo de propaganda que sí es dable suspender porque su ausencia no implicaría mayor impacto en la sociedad; de ahí que el Constituyente Permanente fuera claro en fijar excepciones únicas a la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental y por ende, al calificarlas como únicas, resulta claro que las legislaturas de los Estados no pueden fijar excepciones adicionales.***

***…***

***Por otra parte, debe considerarse que si bien en los artículos 6, de la Constitución Política de los Estados***

***Unidos Mexicanos; 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 13, de la Convención Americana de los Derechos Humanos, se reconoce el derecho humano de libertad de expresión, éste no es un derecho ilimitado; por el contrario, éste se encuentra acotado en ciertos casos.***

***Uno de ellos se presenta precisamente en la materia electoral, pues impone, dada la naturaleza de la misma, obligaciones respecto de los sujetos contemplados en las leyes electorales, dirigidas a restringir, en casos específicos señalados por las mismas, la expresión de las ideas.***

***Lo anterior, pues del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, se desprende la obligación para los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se les hayan asignado, sin influir en la competencia entre partidos políticos.***

***Ello hace patente, que el derecho de libertad de expresión encuentra una limitante en la arista que ciñe el artículo 134 constitucional, pues impone a los servidores públicos, la obligación de respetar en todo momento, los principios de imparcialidad y equidad dentro de la contienda electoral.***

***…***

***En el caso concreto, esta Sala Superior considera que las porciones normativas controvertidas consistentes en que:***

***1) Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo;***

***2) Que las fachadas de los bienes muebles o inmuebles, gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos no serán consideradas como propaganda gubernamental; y (sic),***

***3) Ni tampoco la información que se difunda, respecto de actividades propias de la función gubernamental.***

***Constituyen una violación al principio de equidad en la contienda electoral, en relación con la obligación de los servidores públicos y de los ciudadanos para conducirse con imparcialidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos, previstas en el artículo 41 y 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***
***Lo anterior, toda vez que dichas porciones normativas establecen excepciones para la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental, consistentes en que el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Electoral de Quintana Roo pueden determinar alguna otra derivada de una estricta necesidad; que las fachadas de los bienes muebles o inmuebles, gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos no serán consideradas como propaganda gubernamental; ni tampoco la información que se difunda, respecto de actividades propias de la función gubernamental, mismas que carecen de sustento constitucional, puesto que el numeral 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal expresamente establece como únicas excepciones, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, sin que se deje abierta la posibilidad para que los Congresos de las entidades federativas puedan adicionar otras.”***

Respecto de lo anterior, el Magistrado Flavio Galván Rivera formuló opinión diferenciada en el sentido siguiente:

***“… Si bien coincido con el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en el sentido de que la norma impugnada es inconstitucional, no comparto la totalidad de las consideraciones, sino únicamente aquellas relativas a que el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, se debe suspender la difusión, en los medios de comunicación social, de toda***

***propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en tanto que las únicas excepciones se refieren a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”***

A juicio de la Sala Superior, los artículos 20, 152, 181, 182, 183, 185, 186, 191 y 201 de la Ley Electoral de Quintana Roo no son contrarios a la Constitución Federal, por lo que a continuación se expone:

***“En lo que interesa, el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé: (lo transcribe).***
***Por otra parte, la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, estableció en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Norma Fundamental Federal, lo siguiente: (lo transcribe).***
***A su vez, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé: (lo transcribe)***
***Ahora bien, el artículo 8º transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce prevé: (lo transcribe)***
***De igual forma, es preciso tener presente que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil catorce, aprobó el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE REASUMEN LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LA CAPACITACIÓN ELECTORAL, ASÍ COMO LA UBICACIÓN DE LAS CASILLAS Y LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES, DELEGADA A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES” INE/CG100/2014”,***

***en virtud del cual reasumió las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegadas a los organismos públicos locales.***

***Así, el referido acuerdo podría generar la percepción de que las normas tildadas de inconstitucionalidad estarían regulando una situación jurídica inexistente, puesto que a partir del mencionado Acuerdo no habría Organismos Públicos Locales desempeñando funciones delegadas.***

***Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el punto 22 del citado Acuerdo, queda abierta la posibilidad de que en las elecciones que no fueran concurrentes con las federales, esa delegación de funciones aun (sic) subsista.***

***…***

***Lo señalado en el punto 22 del acuerdo se ve reforzado con el diverso punto 20 del propio acuerdo, que prescribe: (lo transcribe)***

***Es decir, la interpretación conjunta de los puntos 20 y 22 del Acuerdo en consulta permite arribar a la conclusión de que el Instituto Nacional Electoral reasumió las funciones atinentes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en procesos electorales locales, sólo respecto de elecciones concurrentes y de las inmediatas posteriores a la firma del Acuerdo, dejando para ser regulada mediante disposiciones reglamentarias, la asunción de dichas funciones cuando se trate de elecciones no concurrentes con las de orden federal, con lo cual, los artículos tildados de inconstitucionalidad rigen una situación jurídica que no se ha extinguido.***

***Acorde con lo anterior, se estima que las normas impugnadas no resultan inválidas, ya que tienen una función normativa transitoria que aún no se ha agotado con la entrada en vigor del acuerdo mencionado, ya que existe materia de regulación en relación con las funciones delegadas en procesos electorales no concurrentes, como ocurre en el caso.***

***…***

***En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y acumuladas y 42/2015 y***

> ***acumuladas… en relación con el tema materia de análisis, determinó que de conformidad con el artículo noveno transitorio, las funciones de capacitación electoral, integración y ubicación de las casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas quedan a cargo del Instituto Electoral Estatal, siempre y cuando no se ejerzan por el Instituto Nacional Electoral; si este último determina reasumir tales funciones, el citado precepto transitorio dejará de tener vigencia, en atención al principio de jerarquía normativa.”***

En relación con el tópico expuesto, el Magistrado Flavio Galván Rivera, en su opinión diferenciada, consideró:

> ***“… las normas impugnadas son inconstitucionales, dado que las funciones relativas a la capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla, es competencia del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), párrafos 1 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con lo dispuesto en los numerales 1, párrafos 1, 2 y 3, y 32, párrafo 1, inciso a), fracciones I y III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”***

Por otra parte, la Sala Superior consideró constitucionales los artículos 57, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 95 bis, 95 ter, 95 quater y 95 quintus de la Ley Electoral de Quintana Roo, puesto que:

> ***“… con independencia de que el planteamiento formulado por el Partido de la Revolución Democrática, se relaciona con la competencia del legislador local para regular lo relativo a la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales, esto es, se vincula con aspectos del procedimiento legislativo, que no pueden ser analizados por esta Sala Superior, al no formar parte de la competencia especializada que corresponde a este Tribunal Electoral, lo cierto es que el legislador local, en uso de la libertad de configuración, está en aptitud para***

***legislar en relación con dicho tópico, a fin de que, en caso de que el órgano electoral nacional delegue su facultad fiscalizadora al órgano local, esté en aptitud legal de actuar con base en dicha normativa, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general y los lineamientos expedidos por la autoridad federal.***

***Ello es así, porque tal como se sostuvo en la SUP-OP-55/2014, así como en la SUP-OP-11/2015, así como en la las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 –en que se emitió la opinión precisada en primer término–, las entidades federativas sí se encuentran facultadas para contar con un órgano fiscalizador y establecer la normatividad relativa a los procedimientos de fiscalización, siempre que tanto la estructura orgánica y de operación, como la regulación de los mismos sean acordes a la legislación federal en materia de fiscalización y a las reglas que en esa materia establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.***

***Incluso, la previsión legal de la estructura orgánica y de operación de la autoridad que vaya a desempeñar la función de fiscalización en la entidad federativa, así como de los procedimientos en dicha materia, constituyen condicionantes para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral delegue a las entidades federativas la función de fiscalizar las cuestiones relativas a los procesos electorales locales, de ahí que las disposiciones legales precisadas se estimen acordes al marco constitucional.***

***…***

***En el tema que nos ocupa los partidos políticos accionantes plantean la no conformidad de los artículos 87, fracción II, 88, 89 y 90, de la Ley Electoral de Quintana Roo, con el texto de la Norma Fundamental Federal, puesto que tales preceptos no garantizan la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, establecido como principio en los artículos 41 y 116 constitucionales.***

***Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón a los partidos políticos accionantes, porque si bien el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal establece las bases del financiamiento privado de los partidos políticos; lo cierto es que el artículo 116, párrafo segundo, base IV, constitucional, que regula los***

***deberes de las legislaturas estatales en materia electoral, no prevé alguna condición concreta que deba observar el legislador local sobre el tema.***

***De esto, en principio, es dable afirmar que existe una amplia libertad para los congresos locales a efecto de regular el tema del financiamiento privado; así, debe tenerse presente que una lectura sistemática de la Norma Fundamental conduce a la conclusión de que esa libertad debe ejercerse de manera que permita el real ejercicio por parte de los partidos políticos de sus prerrogativas y de vigilancia y fiscalización de la autoridad administrativa electoral, siempre dentro del contexto del respeto a los demás valores y principios fundamentales de la materia electoral, conforme a lo previsto de la propia Constitución Federal.***

***Para demostrar lo anterior es conveniente tener presente, lo que establecen los preceptos constitucionales siguientes:***

***Artículo 41.- (lo transcribe)***

***Artículo 116.- (lo transcribe)***

***Artículo 124.- (lo transcribe)***

***Asimismo, conviene traer a cuenta lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos, en lo relativo al tópico que se analiza:***

***Artículo 56. (lo transcribe)***

***Del análisis del tales preceptos se advierte, por una parte, que las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad para regular el tema del financiamiento privado de los partidos políticos, pero a la vez, en segundo lugar también se puede constatar que esa libertad no es absoluta dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva de ejercicio de las prerrogativas y su vigilancia y fiscalización, así como los valores, principios electorales protegidos por la propia Constitución Federal.***

***Así, el artículo 124 de la Constitución Federal establece que las entidades federativas tienen libertad legislativa para regular aquellas situaciones que no están reservadas a la Federación, siempre que con ello no se vulneren o se restrinjan derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental y siempre con las bases que sientan las leyes marco.***

***En cuanto al tema del autofinanciamiento de los partidos políticos, no se advierte alguna condicionante para las legislaturas locales, porque el artículo 116,***

***fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, no prevé alguna base específica.***
***Incluso, el propio precepto expresamente señala que deben fijarse criterios y límites que determine la legislación, con lo cual, expresamente, se autoriza a las legislaturas para regular las condiciones relativas a su ejercicio.***
***En tanto, el artículo 116, párrafo segundo fracción IV, que prevé los deberes y condiciones que deben cumplir las entidades federativas en materia electoral, tampoco establece alguna base o directriz específica en torno al tema.***
***De manera que los Congresos estatales cuentan con la facultad soberana para establecer, entre las posibles variantes y opciones, las características y conceptualización que consideren más adecuadas para regular el autofinanciamiento, sin que estén vinculadas a seguir un modelo exacto concreto, como el establecido en el indicado artículo 56, de la Ley General de Partidos Políticos, en el entendido de que, como cualquier derecho, esa libertad de regulación de los congresos de las entidades federativas no es ilimitada y absoluta, y en el caso debe considerar el marco o la base que establece la Ley General de Partidos Políticos en cuanto al tópico.***
***…***
***Ahora bien, respecto de que en las porciones normativas controvertidas se establece que el monto de las aportaciones de los militantes no podrá exceder en su conjunto el 40% (cuarenta por ciento), del monto total del financiamiento público ordinario para los partidos políticos, debe señalarse que si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 116 constitucional el legislador local debe fijar los criterios para determinar los montos máximos de las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos, también lo es que no prevé porcentaje o cantidad alguna como tope máximo, ni tampoco prohíbe que las Legislaturas locales puedan otorgar el derecho a los partidos políticos de autofinanciar sus actividades.***
***…***
***En consecuencia, la circunstancia de que se establezca que el monto de las aportaciones de los militantes no podrá exceder en su conjunto el 40% (cuarenta por ciento), del monto total del financiamiento público***

***ordinario para los partidos políticos, no transgrede el referido precepto de la Constitución Federal.***
***Lo anterior es así porque, por un lado, el Congreso Local goza de facultades para legislar dentro de su régimen interior en esa materia; y, por el otro, ninguna desventaja o desigualdad puede presentarse con motivo de dicha circunstancia entre los partidos políticos contendientes en la entidad, ya que la obtención de ingresos por concepto de autofinanciamiento no depende de su grado de representatividad o situación particular, sino de su capacidad para allegarse de ingresos propios derivados de sus actividades promocionales y el límite que la propia norma autoriza.***
***El anterior criterio se encuentra establecido en la Jurisprudencia de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 47 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE ESTABLECE EL MONTO MÁXIMO PARA SU AUTOFINANCIAMIENTO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."***

El Magistrado Flavio Galván Rivera, en su opinión diferenciada, consideró acerca de lo anterior que:

***"… las normas impugnadas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, nacionales y locales, así como de los candidatos, son inconstitucionales, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), párrafo 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 32, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en el artículo 1, párrafos 1, 2 y 3, de la misma Ley General.***
***…***
***En cuanto al tema de financiamiento privado, en opinión del suscrito, las normas impugnadas son inconstitucionales, porque si bien no existe vulneración directa a la Constitución federal, las disposiciones controvertidas sí son contrarias a la Ley General de Partidos Políticos, la cual es reglamentaria de la Carta Magna, conforme a lo previsto en el artículo 1, de la Ley***

> ***General, relacionado con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.***
> ***La citada Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 53 a 57, establece las normas que se han de observar en materia de financiamiento privado de los partidos políticos, entre las cuales destacan las relativa a que ese tipo de financiamiento se debe ajustar a un límite anual, correspondiente a las aportaciones de militantes, siendo el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate, en tanto que, en el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procedimientos electorales, ha de ser hasta del diez por ciento del tope de gastos para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.***
> ***En este sentido, dado que las normas impugnadas prevén que el monto de aportaciones de militantes no podrá exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento, del monto total del financiamiento público ordinario para los partidos políticos y establecer que los candidatos, en su conjunto, podrán aportar hasta un quince por ciento del financiamiento público ordinario otorgado a los institutos políticos, es que arribo a la conclusión de que esas normas son inconstitucionales.”***

De acuerdo con lo opinado por la Sala Superior, la porción normativa del artículo 80 quater de la Ley Electoral de Quintana Roo, es inconstitucional porque:

> ***“… se afecta el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17, de la Constitución Federal, puesto que se establece una restricción injustificada para la militancia porque si bien debe agotarse el principio de definitividad, lo cierto es que en la práctica existen excepciones, tales como la figura del per saltum o las impugnaciones tratándose de omisiones y del derecho de petición, para efecto de acudir de manera directa***

***ante el órgano jurisdiccional electoral federal, sin que ello por sí mismo constituya la regla general.***
***Esto es, se debe garantizar a los militantes el acceso a la justicia electoral local, sin sujetarse en modo alguno al hecho de que éstos se encuentren constreñidos indefectiblemente a agotar las instancias intrapartidarias, como lo determinó el legislador quintanarroense.***
***…***
***En este sentido, la previsión bajo estudio es contraria a la Constitución Federal, al supeditar invariablemente el derecho de acceso a la justicia electoral local de los militantes al agotamiento de las instancias intrapartidarias, siendo esta una limitación injustificada que en modo alguno salvaguarda ese derecho.***
***En efecto, el derecho de acceso a la justicia implica también que los órganos internos de los partidos políticos puedan resolver los medios de impugnación intrapartidarios, pero sin afectar derechos de los militantes, motivo por el cual se debe garantizar que puedan acudir ante el órgano jurisdiccional local si es que se considera la conculcación de algún derecho político-electoral con motivo del proceder de las instancias partidarias.”***

El Magistrado Flavio Galván Rivera, en su opinión diferenciada, estimó sobre lo expuesto que:

***“… contrario a lo sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, el artículo 80 Quáter, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo es constitucional, debido a que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es un principio general del Derecho Electoral Mexicano, los militantes de los partidos políticos pueden acudir a defender sus derechos político-electorales, específicamente el de afiliación a un determinado partido político, ante la autoridad jurisdiccional, siempre que hayan agotado la instancia previa prevista en la normativa del partido político al que estén afiliados.***
***No obsta a lo anterior, que este órgano jurisdiccional especializado haya determinado en diversos medios de***

> ***impugnación su procedibilidad per saltum, dado que ello es una excepción al principio de definitividad, excepción que se actualiza no de manera ordinaria y general sino extraordinaria, con la finalidad de evitar una afectación irreparable a los derechos político-electorales presuntamente vulnerados.”***

A juicio de la Sala Superior, los preceptos 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 y 193 de la Ley Electoral de Quintana Roo son contrarios a la Constitución Federal, pues:

> ***“… la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, determinó que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos.***
> ***…***
> ***Consecuentemente, las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución Federal, ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.***
> ***…***
> ***Lo anterior, no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal; por lo que, en cada caso concreto, se deberá definir qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos, siendo que, en el caso las disposiciones normativas cuestionadas, sí***

***invaden el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, en tanto que regulan aspectos directamente relacionados con las coaliciones electorales.”***

El artículo 132, párrafo primero, fracción III, de la Ley Electoral de Quintana Roo es inconstitucional, en virtud de que:

***“… establece un requisito excesivo y desproporcional, consistente en que quien pretenda apoyar a un candidato independiente a Gobernador debe presentar su manifestación de respaldo de manera personal y directa en la sede de los Consejos.***
***En opinión de esta Sala Superior, el requisito de exigir la comparecencia personal de los ciudadanos que soporten el apoyo de un candidato independiente a un cargo de elección popular, es inconstitucional, porque constituye una carga excesiva que puede ser sustituida por mecanismos alternos menos gravosos para el aspirante al cargo de una candidatura común, como puede ser la sola exigencia del número de la credencial para votar o la clave de elector para demostrar que el ciudadano que apoya la postulación de un candidato independiente tiene vigente sus derechos político electorales y se encuentra registrado en el listado nominal.***
***…***
***En efecto, el requisito en estudio no satisface el principio de necesidad, porque la medida adoptada por el legislador en comento no es la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles. Para arribar a esa conclusión, se tiene en cuenta que el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.***
***Asimismo, el padrón electoral se integra con la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años incorporados en el catálogo general de electores que incluye, entre otros datos: nombre completo y domicilio actual en el que se precisa entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y la sección electoral. Al momento de la incorporación al padrón electoral, se asigna una clave de elector; hecho lo cual, con base en los datos recabados se expiden las credenciales para votar. Una***

***vez que los ciudadanos recogen la credencial se les inscribe en la lista nominal de electores.***
***En el caso del padrón electoral, si bien se trata de información confidencial que se encuentra asegurada y resguardada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, el instituto electoral local cuenta con las atribuciones necesarias para solicitar el cotejo de los datos de las personas que firmaron la relación de apoyo ciudadano con el listado nominal de electores, pues ello obedece al cumplimiento de una de sus funciones, es decir, la corroboración de la identificación de la comunidad que apoya una candidatura independiente, con el objeto de que se encuentre en posibilidades reales de pronunciarse respecto a la procedencia del registro de la candidatura independiente solicitada.***
***Consecuentemente, es inobjetable la existencia de otro mecanismo menos lesivo, tendente a confirmar la identidad y los datos de las personas que suscriban las manifestaciones de respaldo al aspirante a candidato independiente a Gobernador, entre ellos el relativo a su domicilio, a efecto de que el Instituto Electoral local esté en condiciones de determinar la procedencia o no del registro de la candidatura independiente.***
***Aunado a lo anterior, tampoco se satisface el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que el requisito impuesto, si bien responde al fin que se pretende tutelar, lo cierto es que genera una afectación a los aspirantes a candidatos independientes, al establecerse una exigencia adicional, pues haría más gravoso el obtener el respaldo ciudadano, además de que, si se toma en cuenta la participación ciudadana en las elecciones, dificulta de forma considerable la obtención del mismo.”***

Por otro lado, es excesivo el requisito previsto en el numeral 134, fracción IV, de la Ley Electoral de Quintana Roo, relativo a que para postularse como candidato independiente a Gobernador, es necesario que el porcentaje mínimo de respaldo ciudadano de tres por ciento, debe estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone la entidad federativa.

Lo anterior, en razón de que dicho requisito:

***"… no resulta ajustado a la regularidad de lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 41, bases II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que constituye una limitante desproporcionada e injustificada que no resulta congruente con el principio de equidad que debe regir en los procedimientos electorales.***

***Ello es así, porque lo relevante para la presentación de una candidatura a la ciudadanía reside en que el respaldo que los ciudadanos le otorgan, o bien sea como miembros de una organización constituida como entidad de interés público, ya sea como ciudadanos que de manera unilateral expresan su respaldo, sea lo suficientemente significativo para presentarlo como una auténtica opción para alcanzar el triunfo y ejercer el cargo correspondiente, con independencia de su distribución en la totalidad de los distritos electorales que conforman la geografía electoral del Estado de Quintana Roo.***

***De ahí que, tal exigencia pierda todo equilibrio, traduciéndose en un requisito desproporcionado que lejos de maximizar el derecho y permitir su ejercicio equitativo, implica una barrera que no alcanza justificación alguna.***

***…***

***Ello es así, porque existen otras alternativas para justificar que se cuenta con una genuina representatividad en el Estado que se pretende gobernar; a través de las manifestaciones de respaldo ciudadano que se recaben en la geografía electoral del mismo.***

***Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido que el texto del precepto controvertido exige el porcentaje mínimo del tres por ciento distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado, lo cual evidentemente resulta indebido, en tanto que no existe uniformidad en cuanto al número de electores que integran cada distrito electoral, puesto que algunos se conforman con un número mayor de población y, por ende, de electores, de ahí que tal circunstancia no puede menoscabar en forma alguna el derecho de ser votado, puesto que lo realmente trascendente es que el aspirante a candidato independiente a Gobernador***

> ***cumpla con el umbral mínimo exigido, es decir, el tres por ciento.”***

Es constitucional lo previsto en el artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral de Quintana Roo, el cual dispone que será negado el registro como candidato independiente cuando el aspirante haya sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o militante de algún partido político, o candidato postulado por un partido político a puesto de elección popular en los dos años anteriores a la elección.

Lo anterior se considera así, pues:

> ***“… la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas acciones de inconstitucionalidad, cuyas consideraciones se han emitido en el sentido de que el requisito en cuestión es conforme con la Constitución Federal.***
> ***El señalado criterio se ha sustentado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre las que se encuentra la 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014…***
> ***…***
> ***Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, la Acción de Inconstitucionalidad 65/2014 y acumulada, en torno al tópico bajo análisis sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente: (transcribe consideraciones)***
> ***No obstante lo anterior, es importante precisar que en concepto de esta Sala Superior, un plazo mayor a los dos años indicados, no necesariamente sería válido constitucionalmente.”***

El artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral de Quintana Roo, resulta compatible con el orden constitucional, por lo siguiente:

> ***“Acorde con una interpretación gramatical y literal del precepto invocado de la Ley Electoral local, se tiene***

***que '… los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa mediante fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado. Las listas de candidatos y candidatas por el principio de representación proporcional, así como planillas a miembros de los Ayuntamientos, se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista o planilla, según corresponda; las propuestas de planillas de ciudadanos y ciudadanas que aspiren a candidaturas independientes a los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa deberán observar las mismas reglas. En todos los casos se promoverá la participación de los jóvenes.'***

***No obstante lo anterior, ello conduciría a determinar que tal principio sólo debe ser garantizado por los partidos políticos, y que se deja de tomar en consideración en el tema de paridad de género los rubros horizontal y vertical, sin embargo tal norma no debe interpretarse de manera aislada, sino a la luz del marco jurídico que regula el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a diputados locales y ayuntamientos.***

***En ese sentido, debe considerarse que el artículo 41, párrafo segundo, base I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.***

***De tal forma, para esta Sala Superior lo establecido por el Poder Revisor de la Constitución en el sentido de garantizar la paridad de género en las candidaturas, no se puede estimar que se agote con el mero hecho de su postulación por parte de los partidos políticos, sino que***

***debe trascender a todos los candidatos, pues ello es acorde con la finalidad de lograr una igualdad material en la conformación de los órganos de elección popular, esto es, que en los hechos se actualice una verdadera igualdad entre varones y mujeres, como lo prevé el artículo 4°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

***…***

***… En tal medida, se considera que si la construcción de criterios garantistas de los derechos político-electorales de los ciudadanos ha ido encaminada a establecer la paridad, debe estimarse que si en las porciones normativas del precepto combatido no se establece de manera clara e indubitable el deber y finalidad de los Partidos Políticos de establecer reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de la Legislatura y los Ayuntamientos de los municipios; sin el debido enfoque horizontal y vertical; no resulta necesariamente desproporcional y restrictiva, ya que se trata de un principio constitucional que encuentra regulación en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

***Aunado a lo anterior cabe resaltar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, por sus siglas en inglés, en su Quincuagésimo segundo periodo de sesiones, celebrado del nueve al veintisiete de julio de dos mil doce, observó que el Estado Mexicano ha logrado avances respecto de la igualdad de la mujer frente a los hombres en la participación de la vida política a nivel federal.***

***De acuerdo con la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -solicitada por México-, la igualdad constituye una norma de ius cogens, lo que implica, entre otras cosas, que este principio configura uno de los valores superiores del sistema jurídico nacional, por lo que ha de servir de criterio básico para la producción normativa, así como su posterior interpretación y aplicación…***

***Luego, partiendo de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad como norma de ius cogens se traduce en una serie de obligaciones concretas hacia las autoridades y los partidos políticos. Una de ellas consiste en adoptar todas aquellas medidas que garanticen el efectivo acceso y ejercicio***

> ***de los derechos políticos-electorales en condiciones de igualdad. Justamente, a ello responde el establecimiento de la paridad, como una forma de materializar los principios de igualdad y no discriminación.***
> ***La paridad de género en la postulación de candidatos se encuentra expresamente regulada en la Constitución respecto del Congreso Federal y los Congresos locales, y se entiende implícitamente reconocida para la postulación de candidaturas a nivel municipal. En esta interpretación prevalece un enfoque de género, así como la aplicación del principio pro persona, y la interpretación sistemática y funcional en torno a los alcances del derecho a la participación política en condiciones de igualdad…***
> ***Lo anterior se debe a que, al igual que los Congresos, los Ayuntamientos… son los órganos de gobierno colegiados de deliberación democrática y representación política a nivel municipal.***
> ***Por lo tanto, en opinión de esta Sala Superior, la porción normativa objeto del concepto de invalidez bajo estudio resulta compatible con el orden constitucional, en la medida en que se realice una interpretación conforme con la Norma Fundamental Federal.”***

Respecto al tema de paridad de género reseñado, el Magistrado Flavio Galván Rivera, en su opinión diferenciada, consideró que:

> ***“… la Sala Superior no debe emitir opinión, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en las que se impugnó la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.”***

La Sala Superior consideró el artículo 172, párrafo cuarto, de la Ley Electoral de Quintana Roo, incompatible con la Constitución Federal, puesto que:

> ***“… la reforma constitucional en materia política-electoral de dos mil catorce, al modificar el texto del***

***artículo 41, Base Tercera, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció como única restricción a la libertad de expresión en materia de propaganda electoral, incluir expresiones que implicaran calumnia en contra de las personas…***

***…***

***De lo anterior, se desprende que el legislador del Estado de Quintana Roo, emitió una norma en la cual, si bien se incluye la restricción señalada por la Constitución General de la República, esto es, la calumnia, también incorporó como limitación a la libertad de expresión en materia político-electoral, emitir propaganda en la cual se contengan expresiones de denigración a los partidos políticos, así como a las instituciones públicas y privadas y a los terceros.***

***…***

***Ahora bien, como quedó precisado en párrafos precedentes, el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como restricción válida a la libertad de expresión, que tanto partidos políticos como candidatos, deberán de abstenerse de elaborar propaganda política o electoral en la cual se calumnie a las personas, eliminándose precisamente mediante la última reforma constitucional en materia político-electoral, la prohibición de denigrar a las instituciones o partidos políticos.***

***…***

***Esto es, a partir del reformado texto constitucional, sólo las personas están protegidas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, por lo que están permitidas aquéllas expresiones que puedan denigrar a las instituciones o a los partidos políticos.***

***Por tanto, si el legislador del Estado de Quintana Roo, introduce mayores restricciones al ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral, ello contraviene el texto constitucional.***

***En efecto, los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público…***

***En tal sentido, la libertad de expresión inherente a los partidos políticos y candidatos, cobra especial relevancia, pues es precisamente a través de ésta que informan a los ciudadanos para que participen en el debate público, y contribuye a que el voto pueda ejercerse de forma libre.***

***…***

***La norma sujeta a escrutinio, establece la obligación de excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos, coaliciones y candidatos las expresiones que denigren a los candidatos, a las instituciones públicas y privadas, a los partidos políticos y a los terceros, lo cual en opinión de esta Sala Superior, no está justificado con base en una finalidad reconocida constitucionalmente.***

***En primer lugar, porque la apuntada restricción fue suprimida mediante la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41, base I, apartado C. Dicha supresión del texto fundamental puede incluso interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones, ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.***

***Ahora bien, la propaganda política o electoral que, en su caso, denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca por sí misma la moral, la vida privada o los derechos de terceros, ni provoca algún delito, o perturba el orden público.***

***Consecuentemente, la referida restricción no encuadra dentro de las limitantes previstas dentro del artículo 6º constitucional.***

***En este orden de ideas, debe apuntarse además, que las instituciones y los partidos políticos, por su carácter público, deben tener un umbral de tolerancia mayor ante la crítica que cualquier individuo privado, ello de acuerdo con el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada 1a. CLII/2014 cuyo rubro es del tenor siguiente: 'LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS'.***

***Ahora bien, debe señalarse que la referida restricción no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario, limita la información que***

> ***los partidos políticos pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público.***
> ***En el entendido que dicha información, sí resulta indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre.***
> ***Además, dicha limitación al debate público es indebida, pues se deja de considerar que los partidos políticos o candidatos independientes pueden elegir libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y, por tanto, se encuentran en posibilidad de cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a las instituciones, a los candidatos o a los demás partidos políticos.***
> ***En este sentido, se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones del dos de octubre de dos mil catorce y del quince de octubre de dos mil quince, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, y 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, respectivamente.”***

El Magistrado Flavio Galván Rivera, en su opinión diferenciada, estimó al respecto que:

> ***“… contrariamente a lo opinado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, el párrafo cuarto del artículo 172, de la Ley Electoral de Quintana Roo, al establecer el concepto de denigración en la propaganda de los partidos políticos, como causa de responsabilidad y sanción, no es contrario al derecho fundamental de libertad de expresión, al establecer limitaciones y supuestos distintos al de la calumnia.***
> ***… en la propaganda política o política-electoral, no se puede denigrar a algún sujeto de Derecho, dado que ello excede los límites constitucionales de la libertad de expresión, porque no se puede, so pretexto del ejercicio de un derecho fundamental, atentar en contra de otros derechos fundamentales de los demás sujetos de Derecho, como es el honor, el buen nombre y la integridad moral.”***

Por otra parte, la Sala Superior estimó que los artículos 177, fracción IV, y 178, párrafo cuarto, de la Ley Electoral de Quintana

Roo, vulneran el régimen de competencias en materia electoral previsto en la Constitución Federal, por los siguientes motivos:

> ***"El artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 5 de la Norma Fundamental establece expresamente que son competencia del Instituto Nacional Electoral -para los procesos electorales federales y locales- las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; así como respecto de encuestas o sondeos de opinión.***
> ***Si bien en el propio artículo constitucional se establece (en su Base V, apartado C, párrafo 8) que los organismos públicos locales ejercerán funciones en tales materias, se trata de atribuciones de implementación, en tanto que la facultad para establecer criterios o reglas en torno a encuestas o sondeos de opinión es atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral."***

El artículo 28, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no invade la esfera competencial del Instituto Nacional Electoral, porque:

> ***"… del propio precepto controvertido se advierte el reconocimiento de que, en términos del artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), punto 2 de la Constitución federal, la distritación electoral –entendida como la atribución de delimitar los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se delimitan, según lo estableció la Suprema Corte de Justicia en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas– es competencia del Instituto Nacional Electoral.***
> ***En dicho sentido, si bien el segundo párrafo del numeral en cuestión establece una regla de transitoriedad, tal norma no implica que se otorguen atribuciones en la materia a la autoridad del estado de Quintana Roo, sino que se determina únicamente la aplicación de la distritación que habría de utilizarse en tanto la autoridad competente ejercía su atribución constitucional."***

El Magistrado Flavio Galván Rivera, en su opinión diferenciada, estimó sobre lo anterior que:

> ***"… contrariamente a lo sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, es inconstitucional lo previsto en el artículo 28, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, al establecer que 'Entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia'.***
> ***Lo anterior, dado que el Congreso del Estado de Quintana Roo, al legislar en este sentido, invade las facultades constitucionalmente previstas para el Instituto Nacional Electoral, si se tiene presente lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución federal.***
> ***… la geografía electoral local, es decir, el de las entidades federativas, es una facultad constitucionalmente reservada al Instituto Nacional Electoral, por lo que el Congreso del Estado de Quintana Roo excede sus facultades al legislar en esta materia…"***

La Sala Superior consideró que los artículos 85 y 86 de la Ley Electoral de Quintana Roo, son compatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

> ***"El artículo 41 de la Constitución federal, en su Base II, establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.***
> ***En dicho sentido, dispone un régimen de distribución del financiamiento público para actividades ordinarias que implica, por una parte, una repartición igualitaria por lo que hace al treinta por ciento del presupuesto a asignar anualmente. El setenta por ciento restante se reparte atendiendo al porcentaje de votos que hubiere obtenido cada partido político en la última elección de diputados.***
> ***En el mismo sentido, para el ámbito local, el artículo 116 de la propia Constitución federal, en su fracción IV,***

***inciso g), indica que los partidos políticos deben recibir financiamiento público en forma equitativa.***

***En cuanto al desarrollo legal de tal principio, para el supuesto específico que se analiza, la Ley General de Partidos Políticos establece, en su artículo 52, numeral 2, que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro legal no cuenten con representación alguna en las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a financiamiento para actividades ordinarias.***

***Se especifica en dicho numeral que les corresponde el dos por ciento del monto total que corresponda por tal concepto a los partidos políticos que no están en dicho supuesto de excepción.***

***De esta manera, está previsto que los partidos políticos que obtienen su registro como tales con posterioridad a la última elección de diputados -parámetro nodal en la repartición del financiamiento público- participan de dichos recursos en un porcentaje que les permite el desarrollo de sus actividades ordinarias, en tanto acuden a la siguiente contienda electoral para elegir diputados, lo cual se estima equitativo, si se toma en consideración la situación de los demás institutos políticos que en base a (sic) su esfuerzo electoral, han obtenido determinada representación en las urnas.***

***Por lo anterior, se estima que las disposiciones impugnadas son conformes con el principio de equidad que rige el financiamiento de los partidos políticos.***

***Si bien tales normas establecen un régimen de excepción para los partidos políticos nacionales que obtienen su acreditación con posterioridad a la última elección local, la decisión del legislador local se corresponde con lo previsto al efecto en la Ley General de Partidos Políticos, la cual, bajo un parámetro de equidad, estima que los partidos políticos que obtuvieron su registro con posterioridad a la última elección de diputados federal, deben acceder a un financiamiento diferenciado del dos por ciento respecto del global a repartir a los demás institutos políticos, sin que se advierta que tal situación vulnere, por sí misma, el principio de equidad.***

***Cabe advertir que el referido régimen de asignación, establecido por la Ley General de Partidos Políticos, ha sido estimado como el parámetro aplicable por las***

***legislaturas de las entidades federativas, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 5/2015.”***

El artículo 94, fracción V, de la Ley Electoral de Quintana Roo, es constitucional de acuerdo a lo siguiente:

***“… de conformidad con el artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución Federal, para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.***
***Como se refiere en dicho numeral constitucional, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual, en el cumplimiento de dicha función, no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.***
***En dicho sentido, también está establecido por la Constitución federal que, en caso de que la autoridad electoral nacional delegue en los institutos electorales locales la función de fiscalización, el órgano técnico del Instituto Nacional Electoral será el conducto para que aquellos puedan superar los indicados secretos legales.***
***Se estima que no le asiste la razón al partido político impugnante, primero, porque la atribución que se establece en favor del instituto electoral local en materia de fiscalización, está siempre sujeta a que se efectúe la delegación por parte de la autoridad nacional electoral. Lo anterior, por disposición de la propia Constitución Federal…***
***El artículo 95 Bis de la propia ley indica que el Instituto Nacional Electoral es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, función que se podrá delegar al Instituto electoral local en términos de lo establecido en las Leyes Generales, debiendo estarse, en ese caso, a las disposiciones que establece el capítulo de la ley electoral local, entre las que se encuentra la que ahora se analiza, relativa a la superación de los secretos legales.***

> ***Por otra parte, se estima que no resulta inconstitucional el que se establezca que 'la ley' será el único límite a la reciprocidad y colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y la autoridad administrativa electoral local. Se considera así, porque tal expresión es susceptible de interpretarse en sentido amplio, comprendiendo a todo el marco jurídico aplicable en la materia, lo que incluye disposiciones constitucionales y de rango menor, así como los acuerdos generales que al respecto pudiera emitir el Instituto Nacional Electoral…***
> ***Finalmente, en cuanto a la interpretación que hace el partido impugnante, que deriva en suponer que la disposición impugnada coloca en igual jerarquía al Instituto Nacional Electoral y al instituto electoral local, se estima que tampoco le asiste la razón, primero, porque implica suponer que la colaboración o jerarquía sólo existe entre entes de igual jerarquía. Por otra parte, a juicio de esta Sala Superior se trata de una cuestión que, en última instancia, no podría derivar en una calificación de la norma de que se trata, como inconstitucional, pues la disposición únicamente tiene como propósito reiterar que, a efecto de superar los secretos legales, la autoridad electoral local debe coordinarse o solicitar la colaboración del órgano técnico del Instituto Nacional Electoral."***

Al respecto, el Magistrado Flavio Galván Rivera, en su opinión diferenciada, estimó que:

> ***"… por cuanto hace a lo previsto en el artículo 94, fracción V, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en opinión del suscrito es inconstitucional, dado que se pretende dotar de facultades al Instituto Electoral de Quintana Roo, en materia de fiscalización de los partidos políticos, además de superar el secreto fiduciario y el bancario, lo cual es inconstitucional, dado que conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Carta Magna, corresponde, en forma exclusiva, al Instituto Nacional Electoral, tanto en los procedimientos electorales federales como locales, ejercer las facultades relativas a la fiscalización de los partidos políticos, nacionales y locales, lo cual incluye los aspectos relativos a superar los secretos bancario y fiduciario."***

Los artículos 80 quater; 107, párrafo primero; 149; 151, primer párrafo; 161; y 303, último párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo, son inconstitucionales, pues:

> ***"… el debido desarrollo del proceso electoral requiere que cada una de sus etapas se lleven a cabo de manera sucesiva, de tal forma que cada una de ellas sirva de sustento a las posteriores, de ahí que el principio de definitividad de las etapas del proceso tenga relevancia reconocida por la propia Constitución federal, en el artículo 41, Base VI.***
> ***En dicho orden de ideas, la regulación del proceso electoral amerita una delimitación precisa de cada una de las etapas que lo conforman, tanto respecto de su debida duración, como en cuanto a las fechas de inicio y conclusión de cada una de ellas...***
> ***En el caso concreto de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, entre otras previsiones, el legislador local estableció fechas específicas para el inicio del proceso electoral ordinario (el 15 de febrero) y para el registro de candidatos a diversos cargos de elección popular (8, 14, 19 y 28 de marzo). Por otra parte, señaló periodos para expresar la intención de constituir coaliciones partidistas (desde el inicio del proceso y hasta el 19 de febrero) así como para los procesos internos de selección de candidatos (no podrán iniciar antes de los 40 días naturales previos al de la apertura de registro de candidatos, debiendo concluir a más tardar un día antes del mismo).***
> ***Tal regulación legal, sin embargo, hace posible que los procesos internos de selección de candidaturas inicien antes que el proceso electoral, no obstante que se trata de una etapa que claramente forma parte del mismo, como acto preparatorio. Aunado a lo anterior, se deja al arbitrio de los partidos políticos configurar la duración de sus precampañas, lo cual repercute necesariamente en la distribución de prerrogativas para tal efecto, pudiendo generarse inequidad.***
> ***Además, el hecho de que se permita que los procesos internos de selección de candidatos culminen un día antes del registro de los mismos ante la autoridad electoral local, impacta en la posibilidad de impugnación de dichos procesos internos y sus resultados, lo que puede llegar a implicar una***

***denegación al derecho de acceso a la justicia para los participantes de dichos procedimientos.***
***Tal etapa de precampañas, además, se superpone con la fecha establecida para expresar la intención de constituir coaliciones.***
***Todo lo anterior puede generar, en última instancia, falta de certeza e inequidad en la contienda electoral, vulnerándose así los principios constitucionales que deben regir los procesos electorales.”***

El artículo 169, párrafo primero, de la Ley Electoral del Quintana Roo, es constitucional, en virtud de que:

***“… si bien la norma de que se trata no establece de manera específica el plazo de duración de las campañas electorales locales, dicha circunstancia no la torna inconstitucional.***
***…***
***… en la Constitución General de la República sólo se establecen parámetros de plazos mínimos y máximos para la duración de las campañas y precampañas de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, lo cual permite a las legislaturas locales, en ejercicio de su autonomía y potestad soberana, determinar libremente la duración de las mismas, con la única limitante de no rebasar los límites indicados en la propia Ley Fundamental (sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; así como que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales).***
***…***
***… la circunstancia de que el legislador local regule en la legislación la duración de las campañas en el Estado, en términos esencialmente idénticos a los establecidos en la Constitución Federal, sin establecer una duración específica, no implica una transgresión al texto constitucional, en tanto los límites de duración establecidos se encuentran dentro de los parámetros establecidos por la Carta Magna.***
***No se soslaya que los promoventes sostienen que la falta de un plazo específico de duración de las campañas genera incertidumbre jurídica; sin embargo,***

***se estima que no asiste la razón en cuanto a esta afirmación, en razón de que dicha cuestión, puede ser establecida por el Instituto Electoral local, dentro de los parámetros establecidos por la legislación local y la Constitución Federal…”***

El artículo 272, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo:

***“… no vulnera disposición constitucional alguna, pues si bien no establece la fórmula para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en el supuesto de mayor o menor sobrerrepresentación, lo cierto es que dicha cuestión no implica una transgresión al orden constitucional.***
***En efecto, en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, se dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional… las cuales únicamente deben respetar los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación siguientes:***
- ***Ningún partido tendrá un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en 8 puntos su porcentaje de votación emitida.***
- ***La base anterior no se aplicará al partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el 8%.***
- ***En la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales.***

***Al respecto, del análisis de la porción normativa impugnada se desprende que los límites de sobre y sub representación previstos son acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***
***En ese sentido, la circunstancia de que el numeral impugnado, en sus tres primeros párrafos, establezca la fórmula para la asignación de diputados de***

***representación proporcional y, posteriormente, los límites a la sub y sobre representación, sin establecer una nueva fórmula para dar cumplimiento al mandato constitucional, no generan su inconstitucionalidad por omisión legislativa, pues si bien lo ideal sería que el precepto legal impugnado sí lo previera, a efecto de dar unidad legislativa y mayor certeza al sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el Estado de Quintana Roo, dicha circunstancia queda a la libre configuración legislativa.”***

La definición de calumnia, contenida en el artículo 324 de la Ley Electoral de Quintana Roo:

***“… en principio no es inconstitucional, en razón de lo siguiente.***
***…***
***… el legislador de Quintana Roo estableció una limitación al derecho a la libertad de expresión, al establecer implícitamente en el artículo 324 de la ley electoral local la prohibición de difundir propaganda que se considere calumniosa, la cual conceptualiza como ‘la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral’.***
***Al respecto, esta Sala Superior, de manera reiterada, ha orientado su criterio en el sentido de que debe protegerse y garantizarse el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en el debate político, en el marco de una campaña electoral…***
***…***
***No obstante, el ejercicio de la libertad de expresión encuentra contrapeso con otro valor fundamental que también ha sido tutelado tanto por la normatividad electoral como por la de carácter internacional…***
***Se trata de la honra, la reputación y la dignidad de las personas, en el caso de los servidores públicos o de las personas públicas, los cuales por supuesto, deben ser jurídicamente protegidos…***
***…***
***… el contenido del artículo cuya invalidez se reclama prevé una limitación al ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito político-electoral, que encuentra sustento expreso en el artículo 41, fracción III, apartado***

***C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos…***

***Por tanto, en opinión de esta Sala Superior, el derecho al respeto a la honra y a la dignidad personal constituye un límite a la expresión, injerencias o ataques de particulares, grupos y del Estado, lo que para este órgano colegiado resulta acorde con la prohibición inmersa en el artículo 324 de la Ley Electoral local de difundir propaganda que se considere calumniosa.***

***…***

***No se soslaya que esta Sala Superior también ha sostenido, tratándose del ejercicio de la libertad de expresión en relación con la propaganda política que difundan los partidos políticos a través de los medios electrónicos de comunicación, que el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público.***

***En torno a ello se ha considerado que en tales casos, el margen de tolerancia debe ser mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general.***

***Tal criterio se adoptó a partir de la concepción clara de que en una democracia constitucional se requiere de un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, de lo que resulta que apreciados en su contexto, no deben excluirse o discriminarse expresiones vehementes, cáusticas, álgidas, sobre el desempeño del gobierno y sus funcionarios, siempre y cuando no se traspasen los límites constitucionales y legales dados a ese propio derecho fundamental, lo que deberá ponderarse por la autoridad competente en cada caso en concreto.***

***Consecuentemente, se estima que la previsión legal de la calumnia no afecta de manera trascendental la libertad de expresión en la difusión de propaganda electoral, pues en el ejercicio de ésta los contendientes electorales están en posibilidad de emitir cualquier pronunciamiento en pro o en contra de instituciones públicas, candidatos, partidos, coaliciones y autoridades electorales, siempre que, a través de las mismas no se profiera una calumnia, la cual será calificada en forma ex post por el Tribunal Electoral Local.”***

El artículo 325, párrafo tercero, inciso b), de la Ley Electoral del Quintana Roo, el cual faculta a la Dirección Jurídica del Instituto Electoral Local, para desechar de plano y sin prevención alguna, la denuncia que se presente en un procedimiento especial sancionador, cuando los hechos denunciados no constituyan violación en materia de propaganda político electoral, es inconstitucional:

> ***"… pues el análisis relativo a si los hechos denunciados constituyen o no una violación en materia de propaganda político electoral, es una cuestión que atañe al estudio de fondo del asunto, que debe ser analizado por el Tribunal Electoral local en la sentencia respectiva."***

Respecto del planteamiento formulado en el sentido de que es retroactivo lo dispuesto por el artículo primero transitorio del Decreto 344, por el que se reformó la Ley Electoral de Quintana Roo:

> ***"… la Sala Superior considera que no puede emitir pronunciamiento en torno a dicha cuestión, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.***
> ***Lo anterior es así toda vez que la cuestión relativa a la entrada en vigor de las reformas legales, constituye un tema que no es exclusivo del Derecho Electoral…"***

El artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral es constitucional, en razón de lo siguiente:

> ***"… el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido, su uso en ocasiones puede ser conveniente o necesario para lograr la finalidad que la propia ley les señala. Sin embargo, su ejercicio debe limitarse de manera que se impida la actuación arbitraria de la autoridad. Dicha limitación puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede contener determinados parámetros que acoten el ejercicio de la atribución en forma razonable,***

> ***o de la obligación de fundamentación y motivación que tiene todo acto de autoridad.***
> ***En ese sentido, se estima que el precepto legal impugnado es constitucional, pues si bien establece la posibilidad de que en casos urgentes o extraordinarios, las notificaciones de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales se puedan realizar por la vía más expedita que la autoridad determine, dicha facultad se encuentra limitada por la obligación de la autoridad de establecer los motivos o razones que justifiquen que la vía elegida es la más adecuada.”***

Los artículos 15 y 157 de la Ley Electoral de Quintana Roo, contravienen la Constitución Federal, porque:

> ***“… el Poder Reformador estableció como materia de regulación tanto de procesos electorales federales como locales, la observación electoral y determinó como facultad del Instituto Nacional Electoral la emisión de las reglas y lineamientos atinentes.***
> ***Bajo esa perspectiva se opina que las normas materia de impugnación son inconstitucionales, pues con las mismas se invade una competencia cuya regulación la Ley Fundamental dispone que se trata de una materia general que abarca ambos tipos de procesos comiciales y cuya atribución para reglamentarla es otorgada al organismo público autónomo nacional en materia electoral.”***

El artículo 26 de la Ley Electoral de Quintana Roo es inconstitucional:

> ***“… porque el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 2, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos en la normatividad aplicable y en lo relativo a los procesos electorales federales y locales, la división del territorio nacional en secciones electorales.***
> ***…***

***En la conformación de las secciones electorales, la autoridad competente tiene la obligación de apegarse a determinadas reglas.***

***En ese sentido el Libro V de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Título Primero denominado de las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales, se incluye el Capítulo IV relativo a la distritación electoral, en el cual se establece que la demarcación de los distritos electorales federales será con base en el último censo general de población, las normas establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los criterios generales determinados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.***

***Entre las reglas que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la conformación de los distritos electorales, se encuentra la establecida en el apartado 3 del artículo 147, conforme al cual cada sección electoral tendrá como mínimo 100 electorales y como máximo 3,000.***

***En esas circunstancias, se advierte claramente que el precepto materia de impugnación es contrario tanto a la Constitución como la multicitada Ley General, pues lejos de establecer un parámetro como el ya referido, dispone de manera tajante que toda sección electoral se conformará con 1,500 electores.***

***Lo anterior implicaría que… el Instituto Nacional Electoral estaría obligado a atender a una regla que exige una conformación de la sección electoral distinta a la que establece la normatividad aplicable.***

***Por tanto, se advierte claramente que el Poder Reformador estableció como materia de regulación tanto de procesos electorales federales como locales al seccionamiento electoral y determinó como facultad del Instituto Nacional Electoral la emisión de las reglas y lineamientos atinentes.***

***Bajo esa perspectiva, se opina que la norma materia de impugnación es inconstitucional, pues con la misma se invade una competencia cuya regulación, la Ley Fundamental dispone que se trata de una materia general que abarca ambos tipos de procesos comiciales y cuya atribución para reglamentarla es otorgada al organismo público autónomo nacional en materia electoral.”***

El artículo 64 de la Ley Electoral de Quintana Roo es constitucional, ya que la derogación de sus fracciones IV y V encuentra su justificación:

> ***"… en la circunstancia de que a partir de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, el legislador constituyente al realizar la división de competencias en materia electoral, entre la Federación y las entidades federativas, dispuso que la regulación relativa al registro de partidos políticos corresponde a la Ley General expedida por el Congreso de la Unión y, por ende, lo que ahí se determine no puede ser modificado por los órganos legislativos de las entidades federativas.***
> ***Dada esta situación se entiende que la derogación de las fracciones del citado numeral tuvo como objetivo adecuar la legislación estatal a lo establecido en Ley General de Partidos Políticos, en la cual… no se contemplan como requisitos para la constitución de un partido político local los consistentes en tener cierto número de domicilios, o bien, realizar actividades políticas independientes de cualquier otra organización, en un periodo determinado."***

El artículo 73 de la Ley Electoral de Quintana Roo es inconstitucional, por lo siguiente:

> ***"… el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, señala que la Ley General que regule a los partidos políticos nacionales y locales establecerá los requisitos para su registro legal, así como los procedimientos y sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.***
> ***En cumplimiento a dicho mandato, en el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, se establecieron las causas de perdida de registro de un partido político, las cuales abarcan tanto a los nacionales como a los locales. En lo que interesa dicho artículo dispone: (lo transcribe).***

***De la transcripción anterior se advierte que para la pérdida del registro, el cálculo del requisito del tres por ciento de la votación válida emitida se puede obtener respecto a los resultados de cualquier elección a que se refiere el artículo en comento.***
***En cambio, la porción normativa materia de impugnación dispone expresamente que dicho requisito únicamente se debe calcular con base en los resultados obtenidos en la elección de diputados locales.***
***Bajo esa perspectiva, es claro que dicha porción normativa modifica la base establecida por la Ley General, con lo cual reduce y acota tal requisito, situación que dificulta la conservación del registro o acreditación por parte de un partido político en dicha entidad federativa.***
***En ese orden de ideas, tal reducción se opina inconstitucional, porque nuestra Ley Fundamental al realizar la división de competencias en materia electoral, entre la Federación y las entidades federativas, dispone que la regulación relativa al registro de partidos políticos corresponde a la Ley General expedida por el Congreso de la Unión y, por ende, lo que ahí se determine no puede ser modificado por los órganos legislativos de las entidades federativas."***

El artículo 74 de la Ley Electoral del Quintana Roo es inconstitucional, ya que:

***"… el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, señala que la Ley General que regule a los partidos políticos nacionales y locales establecerá los requisitos para su registro legal, así como los procedimientos y sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.***
***En cumplimiento a dicho mandato, en el artículo 95, apartado 5, de la Ley General de Partidos Políticos, determinó los requisitos para que un partido político nacional que hay (sic) perdido su registro a nivel federal, pueda optar por registrarse como partido***

***político local. En lo que interesa dicho apartado dispone: (lo transcribe).***

***Conforme a la transcripción, un partido político nacional que pierda su registro ante el Instituto Nacional Electoral podrá optar por el registro como partido político local cuando cumpla con los siguientes requisitos: a) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior y b) Haber postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos…***

***… de la comparación entre el artículo transcrito y el numeral materia de impugnación se advierte que este último resulta contrario a la Constitución, al establecer diferentes requisitos a los señalados por la Ley General de Partidos Políticos, esto es así, porque, en primer término el legislador local omitió establecer como requisito para poder optar ser registrado como partido político local, el relativo a la postulación de candidatos propios en la cantidad establecida por la Ley General de Partidos Políticos.***

***En segundo término la porción normativa local modifica la base sobre la cual se debe calcular el tres por ciento, puesto que la Ley General hace referencia a la elección inmediata anterior; en cambio, la Ley local indica que el cálculo debe realizarse con base en los resultados de la elección de diputados locales…***

***Finalmente… la Ley General de Partidos Políticos establece que el referido tres por ciento se encuentra relacionado con la votación válida emitida; en tanto que la regla local refiere como concepto el de votación efectiva, con lo cual es claro que en este aspecto también modifica la regulación que al efecto establece la Ley de Partidos Políticos, puesto que los conceptos de votación válida y votación efectiva no son equiparables pues se conforma por elementos distintos, tal y como lo establece el artículo 254 de la Ley Electoral de Quintana Roo.***

***Conforme a dicho artículo se entiende por votación válida: la suma de los votos depositados en las urnas de todas las casillas instaladas menos los votos nulos; mientras que la votación efectiva se conceptualiza como: la que resulte de restar a la votación válida emitida, los votos de los partidos políticos que no reúnan el porcentaje mínimo de votos, establecido por esta ley para tener derecho a participar en la asignación***

> ***de cargos de representación proporcional, así como los votos depositados a favor de los candidatos independientes y candidatos no registrados.***
> ***…***
> ***En ese orden de ideas, las modificaciones y omisiones contenidas en la porción normativa en cuestión se opinan inconstitucionales, porque nuestra Ley Fundamental al realizar la división de competencias en materia electoral, entre la Federación y las entidades federativas, dispone que la regulación relativa al registro de partidos políticos corresponde a la Ley General expedida por el Congreso de la Unión y, por ende, lo que ahí se determine no puede ser modificado por los órganos legislativos de las entidades federativas.”***

La regulación del procedimiento ordinario sancionador en la Ley Electoral de Quintana Roo es acorde a la Constitución, porque:

> ***“… en esta materia el legislador constituyente no establece reglas o requisitos específicos a los cuales se tengan que ceñir los órganos legislativos locales, para la regulación del procedimiento ordinario sancionador, por lo que se debe entender que en este aspecto se les atribuye libertad de configuración, en virtud de la cual gozan de autonomía para configurar su propio sistema de requisitos en el Estado.***
> ***…***
> ***Conforme a lo expuesto, en ejercicio de su libertad de configuración de leyes… el legislador local emitió la regulación que estimó pertinente, sin que pueda considerarse como inconstitucional la mera insuficiencia regulativa que aduce el partido accionante.***
> ***…***
> ***Ahora bien, respecto al planteamiento (relativo) a la invasión de la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral en las denuncias en materia de radio y televisión, esta Sala opina que le asiste la razón al partido político y, por lo tanto, la porción normativa del artículo 325 de la Ley Electoral de Quintana Roo es contraria a los artículos 41, fracción III, apartados A, B y D, 116, fracciones IV, inciso i) y V y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

***…***

***… si la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Nacional Electoral es autoridad única para la administración de tiempos en radio y televisión y lo faculta para que investigue las infracciones relacionadas con ambos temas, se constata que las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar, investigar o sancionar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a radio y televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Nacional Electoral…***

***Asimismo, el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que cuando la conducta esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Nacional Electoral, específicamente a la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva; en tanto que si la porción normativa tildada de inconstitucional se atribuye a la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo tal posibilidad, lo cual es contrario a la normatividad aplicable.***

***De hecho, dicha disposición es contradictoria con lo dispuesto en el artículo 323 reformado de la Ley Estatal, conforme al cual, cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, recibida la denuncia por la Dirección Jurídica del Instituto Local, deberá turnarla de inmediato al Instituto Nacional Electoral.***

***…***

***Ahora bien…, esta Sala Superior opina que los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral Local son constitucionales.***

***Esto es así, porque… los artículos en comento se limitan a establecer reglas, plazos, etapas e instancias referentes al procedimiento especial sancionador materia de la competencia de las autoridades electorales locales.***

***Al respecto, ni la Constitución ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen la obligación de los órganos legislativos de las entidades federativas de establecer una sala u órgano***

***jurisdiccional especializado para resolver este tipo de procedimientos.***
***Bajo esa perspectiva se debe de entender que, en ese aspecto regulatorio, el Poder Constituyente otorga libertad de configuración legislativa, de tal forma que corresponde al legislador local determinar a los órganos encargados de sustanciar y resolver los procedimiento especiales sancionadores materia de su competencia…***
***En esas circunstancias, se tiene que al establecer reglas aplicables a todo procedimiento especial sancionador, los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo disponen que el órgano encargado de instruirlos es la Dirección Jurídica del instituto local; en tanto que la resolución de los mismos corresponde al órgano jurisdiccional electoral local, regulación que en forma alguna se advierte que atente contra alguna norma o principio constitucional."***

## II. Opinión SUP-OP-33/2015

Esta opinión versó exclusivamente sobre el tema relativo a la paridad de género planteado en el presente asunto.

Al respecto, la Sala Superior manifestó lo siguiente:

***"La paridad de género en el sistema electoral mexicano***
***La paridad es un principio constitucional y convencional que debe ser garantizado para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.***
***Dado el contexto político, social, económico y cultural en el que las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos, entre las que se encuentra el reconocimiento de la paridad de género, como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, establecidos tanto en el sistema universal como en el interamericano de derechos humanos.***

***En el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, se instituye la paridad como un parámetro de validez para garantizar la participación de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad, en el acceso a los cargos públicos, a fin de construir un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.***

***A efecto de hacer efectivo el principio constitucional de igualdad y cumplir con las obligaciones establecidas en diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano se ha impuesto a las autoridades el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal y municipal, y se ha considerado que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la conformación de tales órganos.***

***Al respecto, resultan aplicables la jurisprudencia 6/2015 y la tesis XLI/2013, de rubros: 'PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES' y 'PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA)'.***

***Así también, con la finalidad de lograr el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, en cumplimiento al deber de promoción, respeto, protección y garantía, previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal, se ha reconocido la transversalidad de la paridad de género en la postulación de candidaturas, imponiendo a los partidos políticos la obligación de incorporar los enfoques vertical y horizontal de dicho principio, cumplir con la alternancia de género en la conformación de listas o planillas y postular fórmulas de candidaturas del mismo género para evitar que se rompa la integración paritaria de los órganos de elección popular en caso de ausencia o renuncia del propietario.***

***Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 7/2015, de rubro: 'PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL'.***

***En este orden de ideas, los principios de igualdad y paridad de género constituyen las bases sobre las que descansa la garantía del ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, entre los que se encuentra el acceso a los cargos de elección popular.***

***Las consideraciones previas se han orientado por la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a través de sus resoluciones, ha avanzado en la emisión de los siguientes criterios fundamentales: la necesidad de que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género y la importancia de distinguir las modalidades del principio de igualdad jurídica.***

***Así, por un lado, del reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación por razones de género, deriva la obligación de todo órgano jurisdiccional de impartir justicia con perspectiva de género, para lo cual debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.***

***Por otro lado, el referido principio de igualdad se configura, como principio adjetivo, por distintas facetas que, aunque interdependientes y complementarias entre sí, pueden clasificarse conceptualmente en dos modalidades: (i) la igualdad formal o de derecho y (ii) la igualdad sustantiva o de hecho.***

***La primera protege contra distinciones o tratos arbitrarios y se divide, a su vez, en igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la ley, dirigida a la autoridad materialmente legislativa y relacionada con el control del contenido de las normas, a fin de evitar diferenciaciones que no encuentran justificación constitucional o son transgresoras del principio de proporcionalidad en sentido amplio.***

***Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la ley obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que surgen cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva una diferenciación o exclusión***

***de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.***

***La segunda consiste en alcanzar paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo cual implica, en algunos casos, remover y/o disminuir obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de determinados grupos vulnerables gozar y ejercer tales derechos.***

***La violación a esta faceta del principio de igualdad surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o de sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación. También puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes; con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y de la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática.***

***Por lo tanto, la omisión en la adopción o realización de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural o sistemática y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendientes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando, a su vez, el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso. Tal situación deberá entonces ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá identificarla o justificarla a partir de medidas para mejor proveer.***

***Lo anterior encuentra sustento en las tesis 1a. C/2014 (10a.), 1a. LXXIX/2015 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.) y 1a. XLIV/2014 (10a.), de rubros: 'ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO', 'IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE***

***GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS', 'ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO' y 'DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES'.***

***De igual forma, cabe tener presente lo determinado por el Tribunal Pleno al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad en la materia.***

***Así, de conformidad con lo resuelto por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, corresponde a las legislaturas estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respecto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.***

***En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, el Tribunal Pleno determinó que el principio de paridad de género, contenido en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional, establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.***

***Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que, si bien ese derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio, tal como lo ha sostenido, en diversas ocasiones, este órgano jurisdiccional federal especializado.***

***Asimismo, es preciso tener en cuenta lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia***

> ***de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en el sentido de que (transcribe consideraciones).***
> ***Con todo, si como es el caso, la disposición cuya invalidez se reclama contiene una formulación normativa no restrictiva, a partir de su interpretación sistemática y conforme, así como funcional, y, por tanto, tiene el contenido normativo suficiente para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas de los Ayuntamientos, en sus dos dimensiones: vertical y horizontal, ello no la torna necesariamente inconstitucional sino, por el contrario, compatible con la Constitución.”***

Respecto al análisis del precepto impugnado relacionado con la paridad de género, la Sala Superior reiteró en términos generales lo considerado en la opinión SUP-OP-32/2015 arriba sintetizada, agregando que:

> ***“De igual forma, es preciso indicar que, con motivo de un litigio concreto, tanto las autoridades administrativas electorales como las jurisdiccionales están en aptitud jurídica no sólo de impulsar acciones afirmativas, en su caso, sino también de avanzar en la construcción de la paridad de género en sus dos dimensiones, incluida la horizontal.”***

Finalmente, sobre el tópico referido, el Magistrado Flavio Galván Rivera reiteró lo que expuso en dicha opinión SUP-OP-32/2015, en el sentido de que:

> ***“… la Sala Superior no debe emitir opinión, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en las que se impugnó la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.”***

**OCTAVO.** La Procuradora General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**NOVENO.** Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

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

**PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Constitución Federal y diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

**SEGUNDO.** Por cuestión de orden, se debe primero analizar si la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas fueron presentadas oportunamente.

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

> ***"ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.***
>
> ***En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."***

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

En el caso, los Decretos Número 344, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y 345, por el que se reforman los artículos 2; 8; párrafo segundo del artículo 17; párrafos segundo y tercero del artículo 24; 25; fracción III del artículo 33; párrafo primero del artículo 40; 41; 57; 60; párrafo segundo del artículo 61; y 87; y se adiciona la fracción V al artículo 6; todos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fueron publicados en la Edición Número 70 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el miércoles once de noviembre de dos mil quince; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el jueves doce de noviembre y venció el viernes once de diciembre.

Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron el jueves diez y el viernes once de diciembre de dos mil quince (según consta al

reverso de las fojas veintiocho, doscientos noventa y dos, trescientos setenta y nueve, cuatrocientos cuarenta y seiscientos treinta y dos del expediente), por lo que fueron presentadas en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por otro lado, el Decreto Número 350, por el que se reforman los artículos 140, en su fracción IV y 159, último párrafo, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, fue publicado en la Edición Número 72 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el martes diecisiete de noviembre de dos mil quince; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el miércoles dieciocho de noviembre y venció el jueves diecisiete de diciembre.

La acción de inconstitucionalidad se presentó el jueves diecisiete de diciembre de dos mil quince (según consta al reverso de la foja setecientos cuarenta y seis del expediente), por lo que fue presentada en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**TERCERO.** Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

> ***“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***
>
> ***(…)***

> ***II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***
>
> ***Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:***
>
> ***(…)***
>
> ***f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; (…).”***
>
> ***“ARTÍCULO 62. (…)***
>
> ***En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.”***

De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.

- Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

- Que se impugnen normas de naturaleza electoral.

**1.** El Partido Movimiento Ciudadano es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja mil doscientos sesenta y uno del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Cristian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaño y Alejandro Chanona Burguete, quienes suscriben el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido[1], se encuentran registrados como coordinador e integrantes, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional (foja mil doscientos sesenta y dos del expediente).

De acuerdo con el artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano, la Comisión Operativa Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

***"ARTÍCULO 20***
***De la Comisión Operativa Nacional***

[1] En el proemio del escrito relativo, aparece el nombre de María del Pilar Lozano Mac Gregor, ostentándose como secretaria general de acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano; sin embargo, al final de dicho escrito, no se advierte su firma. Con independencia de lo anterior, quien ocupa dicho cargo no es integrante de la mencionada Comisión.

***1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre los miembros numerarios de la Coordinación Ciudadana Nacional para un período de cuatro años, por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas, por lo menos, con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria, en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría y, en caso de urgencia, suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 21, numeral 5, de los presentes Estatutos.***

***La Comisión Operativa Nacional, inmediatamente después de su elección, nombrará de entre sus integrantes, por un período de cuatro años, a su Coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.***

***2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:***

***a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9, de los Estatutos.***

***(…)***

***o) Para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. (…)”***

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante el Instituto Nacional Electoral y (ii) fue suscrita por los integrantes de la Comisión Operativa Nacional, que cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

**2.** El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja mil doscientos sesenta y tres del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como Presidente Nacional Sustituto[2] del Comité Ejecutivo Nacional (foja mil doscientos sesenta y cuatro del expediente).

De acuerdo con los artículos 93, inciso r), 101, inciso a) y 104, incisos a) y e), del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, el Presidente Nacional es, a su vez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y cuenta con la facultad de representarlo legalmente y, ante su renuncia, remoción o ausencia, debe nombrarse un Presidente Nacional Sustituto:

[2] En el Sexto Pleno Extraordinario del IX Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, celebrado el siete de noviembre de dos mil quince, en términos del artículo 93, inciso r), del Estatuto, ante la renuncia presentada por Carlos Navarrete Ruiz y Héctor Miguel Bautista López y por mayoría calificada de los Consejeros Nacionales presentes, se resolvió nombrar a Agustín Francisco de Asís Basave Benítez como Presidente Nacional y a Beatriz Mojica Morga como Secretaria General Nacional del Comité Ejecutivo Nacional “para la conclusión del período ordinario del Comité Ejecutivo Nacional actual” (Véase: http://ixconsejonacional.prd.org.mx/documentos/resolutivo_nombramiento_presidente_secretaria2015.pdf)

***"Artículo 93. El Consejo Nacional tendrá las siguientes funciones:***

***(…)***

***r) Nombrar a los titulares de la Presidencia y/o a la Secretaría General sustitutos, ante la renuncia, remoción o ausencia de quienes hubieran ocupado tales cargos, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de las consejerías presentes; (…)."***

***"Artículo 101. El Comité Ejecutivo Nacional se integrará por:***

***a) Un titular de la Presidencia Nacional; (…)."***

***"Artículo 104. <u>El titular de la Presidencia Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones</u>:***

***a) <u>Presidir el Comité Ejecutivo Nacional</u> y conducir los trabajos de éste;***

***(…)***

***e) <u>Representar legalmente al Partido</u> y designar apoderados de tal representación; (…)."***

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante el Instituto Nacional Electoral y (ii) fue suscrita por el Presidente Nacional Sustituto del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos del estatuto que rige al partido.

**3.** El Partido Nueva Alianza es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja mil doscientos sesenta y siete del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Luis Castro Obregón,

quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como Presidente del Comité de Dirección Nacional (foja mil doscientos sesenta y seis del expediente).

De acuerdo con los artículos 49, fracción I y 58 del Estatuto de Nueva Alianza, el Presidente Nacional integra el Comité de Dirección Nacional y se encuentra facultado para representar legalmente al partido:

> ***"ARTÍCULO 49. El Comité de Dirección Nacional se integrará por:***
>
> ***I. El Presidente Nacional; (…)."***
>
> ***"ARTÍCULO 58. El Presidente Nacional de Nueva Alianza es el representante legal y político del Partido, obligado a velar por la observancia de sus Documentos Básicos y el cumplimiento de sus objetivos, para asegurar la unidad de acción de todos sus afiliados y aliados, mediante procedimientos democráticos."***

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Nueva Alianza fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante el Instituto Nacional Electoral y (ii) fue suscrita por el Presidente del Comité de Dirección Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos del estatuto que rige al partido.

**4.** El Partido Morena es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja mil doscientos sesenta y ocho del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Andrés Manuel

López Obrador, quien suscribe los escritos relativos a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (foja mil doscientos sesenta y nueve del expediente).

De acuerdo con el artículo 38°, inciso a), del Estatuto de Morena, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

> ***"Artículo 38°. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el Artículo 40° del presente Estatuto. Será responsable de emitir los lineamientos para las convocatorias a Congresos Municipales; así como las convocatorias para la realización de los Congresos Distritales y Estatales, y del Congreso Nacional. Encabezará la realización de los acuerdos del Congreso Nacional, así como la implementación del plan de acción acordado por el Consejo Nacional. Se reunirá de manera ordinaria una vez por semana, y de manera extraordinaria, cuando lo solicite la tercera parte de los y las consejeros y consejeras nacionales. Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:***
>
> ***a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaria General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional; (…)."***

Por tanto, las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Morena fueron hechas valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante el

Instituto Nacional Electoral y (ii) fueron suscritas por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos del estatuto que rige al partido.

**5.** El Partido Acción Nacional es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja mil doscientos setenta y dos del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Ricardo Anaya Cortés, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (foja mil doscientos setenta y uno del expediente).

De acuerdo con los artículos 43, numeral 1, inciso a) y 47, numeral 1, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

> ***"Artículo 43***
>
> ***1. <u>Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional</u>:***
>
> ***a) <u>Ejercer por medio de su Presidente</u> o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, <u>la representación legal de Acción Nacional</u>, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales***

***ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; (…).”***

***“Artículo 47***

***1. La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:***

***a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; (…).”***

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante el Instituto Nacional Electoral y (ii) fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

Finalmente, debe señalarse que los partidos políticos antes mencionados promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los Decretos Número 344, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; 345, por el que se reforman los artículos 2; 8; párrafo segundo del artículo 17; párrafos segundo y tercero del artículo 24; 25; fracción III del artículo 33; párrafo primero del artículo 40; 41; 57; 60; párrafo segundo del artículo 61; y 87; y se adiciona la fracción V al artículo 6; todos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 350, por el que se reforman los artículos 140, en su fracción IV y 159, último párrafo, ambos de la Ley Electoral del Estado de Quintana

Roo; normas de carácter electoral que pueden impugnar los institutos políticos a través de este medio de control.

Al respecto, resulta infundada la causal de improcedencia que hace valer el Poder Ejecutivo del Estado, en relación con la falta de legitimación de los Partidos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Acción Nacional para impugnar, en específico, los artículos 132, fracciones III, IV y V, 134, fracción IV y 140, fracción IV, de la Ley Electoral Estatal, al no causarles agravio la regulación que prevén sobre candidaturas independientes; ya que el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, sólo exige que se trate de “leyes electorales”, esto es, normas generales que revistan esta naturaleza, como en el caso de los citados preceptos, que regulan una figura a través de la cual es posible acceder a cargos de elección popular, en términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución.

**CUARTO.** Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las demás causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

**1.** Respecto de la acción de inconstitucionalidad 137/2015, el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo manifiesta que el Partido Morena no planteó conceptos de invalidez de los que se advierta, al menos, la causa de pedir, esto es, los motivos concretos por los que considera inconstitucional el último párrafo del artículo 159 de la Ley Electoral Estatal.

Resulta infundado el motivo de sobreseimiento aducido, puesto que, de la lectura del escrito por el que se promovió la referida acción de inconstitucionalidad, se advierte la formulación de argumentos tendientes a evidenciar la deficiente regulación en el citado precepto

del principio de paridad de género en su enfoque horizontal respecto de candidaturas a diputados de mayoría relativa e integrantes de los Ayuntamientos, lo que, en opinión del promovente, vulnera diversos artículos de la Constitución Federal y de tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

**2.** En la acción de inconstitucionalidad 133/2015, este Pleno advierte que, respecto de las fracciones IV y V del artículo 64 de la Ley Electoral Estatal, el Partido Acción Nacional no plantea argumentos encaminados a demostrar que la derogación de dichas fracciones vulnera algún precepto constitucional, limitándose a señalar que los requisitos que éstas exigían para obtener el registro como partido político local resultaban adecuados y que el legislador local no justificó su eliminación, planteamiento -este último- que, aun cuando fuese entendido como falta de motivación del acto legislativo, no puede ser analizado, pues el promovente no hizo valer en el apartado relativo, ni en el punto IV de su escrito, denominado “preceptos constitucionales que se estiman violados”, transgresión al artículo 16 de la Constitución Federal, por lo que, atendiendo a la limitante prevista en el párrafo segundo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la Materia, debe sobreseerse en el presente asunto respecto de tales fracciones.

**3.** En la acción de inconstitucionalidad 133/2015, este Pleno advierte que los artículos 15, 26 y 157 de la Ley Electoral Estatal son impugnados por el Partido Acción Nacional, por una supuesta omisión de adecuación a la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con los temas de observadores electorales y geografía electoral; sin embargo, de la lectura del escrito relativo, se desprende que en realidad impugna su contenido, siendo extemporáneo el planteamiento respectivo, pues los

dos primeros artículos no han sido reformados desde la publicación de la citada ley el cuatro de marzo de dos mil cuatro y el último fue objeto de reforma el siete de diciembre de dos mil doce. En consecuencia, debe sobreseerse en el presente asunto respecto de los preceptos referidos, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II, 60 y 65 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por las mismas razones, debe sobreseerse respecto del artículo 105, impugnado en las acciones de inconstitucionalidad 130/2015, 132/2015 y 133/2015, así como respecto del artículo 108, impugnado en las dos últimas, pues los Partidos de la Revolución Democrática, Morena y Acción Nacional combaten su contenido por una supuesta omisión de adecuación a la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con el tema de coaliciones; siendo extemporáneo el planteamiento respectivo, ya que los citados artículos no han sido reformados desde la publicación de la Ley Electoral Estatal el cuatro de marzo de dos mil cuatro.

**4.** En la acción de inconstitucionalidad 130/2015, este Pleno advierte que los artículos 132, párrafo primero y 193, párrafo primero, fracciones I, II, VI, VII y VIII, de la Ley Electoral Estatal, impugnados por el Partido de la Revolución Democrática, no fueron reformados mediante los Decretos Números 344, 345 y 350, controvertidos, sino a través del Decreto Número 199, publicado en el Periódico Oficial del Estado el siete de diciembre de dos mil doce; resultando, por tanto, extemporánea su impugnación.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 132/2015, este Pleno advierte que los artículos 88, párrafos tercero y cuarto, 90, fracciones I, II y III y 272, párrafos primero, fracción II, incisos a y b, segundo, tercero, cuarto y sexto, de la Ley Electoral Estatal, que

impugna el Partido Morena, tampoco fueron objeto de reforma mediante los Decretos Números 344, 345 y 350, controvertidos, pues los dos primeros artículos, en las porciones normativas referidas, así como el párrafo primero, la fracción II, párrafo primero, incisos a y b y los párrafos cuarto y sexto del último no han sido reformados desde la publicación de la citada ley el cuatro de marzo de dos mil cuatro, en tanto que los párrafos segundo y tercero del último fueron reformados el tres de marzo de dos mil nueve y el siete de diciembre de dos mil doce; resultando, por tanto, también extemporánea su impugnación.

Así también, en la acción de inconstitucionalidad 133/2015, este Pleno advierte que los artículos 132, fracciones IV y V y 321, párrafos primero, fracciones I, II, III, IV y V y segundo, de la Ley Electoral Estatal, impugnados por el Partido Acción Nacional, tampoco fueron objeto de reforma mediante los Decretos Números 344, 345 y 350, controvertidos, pues el primero, en las porciones normativas referidas, no ha sido reformado desde la publicación de la citada ley el cuatro de marzo de dos mil cuatro, en tanto que el segundo, en las porciones normativas referidas, fue reformado el siete de diciembre de dos mil doce; resultando, por tanto, también extemporánea su impugnación.

Igualmente, en las acciones de inconstitucionalidad 130/2015 y 132/2015, este Pleno advierte que los artículos 109, fracciones I, inciso a) y II, párrafos primero, segundo y tercero y 111, párrafo primero, de la Ley Electoral Estatal, impugnados por los Partidos de la Revolución Democrática y Morena, tampoco fueron objeto de reforma mediante los Decretos Números 344, 345 y 350, controvertidos, pues el primero, en la fracción I, inciso a), fue reformado el tres de octubre de dos mil cinco, en tanto que el primero, en la fracción II, párrafos primero, segundo y tercero y el segundo, en la porción normativa referida, no han sido objeto de reforma desde la publicación de la

citada ley el cuatro de marzo de dos mil cuatro; resultando, por tanto, también extemporánea su impugnación.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 132/2015 y 133/2015, este Pleno advierte que el artículo 107, párrafo segundo, de la Ley Electoral Estatal, impugnado por los Partidos Morena y Acción Nacional, tampoco fue reformado mediante los Decretos Números 344, 345 y 350, controvertidos, sino a través del Decreto Número 184, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de noviembre de dos mil nueve; resultando, por tanto, también extemporánea su impugnación.

Finalmente, en las acciones de inconstitucionalidad 130/2015, 132/2015 y 133/2015, este Pleno advierte que los artículos 103, párrafo tercero y 106, párrafo primero, fracciones I a X, de la Ley Electoral Estatal, impugnados por los Partidos de la Revolución Democrática, Morena y Acción Nacional, tampoco fueron reformados mediante los Decretos Números 344, 345 y 350, controvertidos, pues no han sido objeto de reforma desde la publicación de la citada ley el cuatro de marzo de dos mil cuatro; resultando, por tanto, también extemporánea su impugnación.

En consecuencia, debe sobreseerse en este asunto respecto de las normas citadas, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II, 60 y 65 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**QUINTO.** Enseguida deben precisarse las normas que serán materia de análisis en este asunto, así como los temas que derivan de los conceptos de invalidez formulados por los accionantes:

| TEMA | NORMAS IMPUGNADAS |
|---|---|
| **1. Propaganda gubernamental** | Artículo 19, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y octavo y, en vía de consecuencia, el artículo 169, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **2. Libertad de expresión** | Artículo 172, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo<br><br>Artículo 324 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **3. Capacitación electoral** | Artículos 20, párrafo segundo, 152, 181, 182, 183, 185, párrafo primero, fracciones I y II, párrafo segundo, 186, párrafos primero y cuarto, 191, párrafos primero y segundo y 201, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **4. Fiscalización** | Artículos 57, párrafo segundo, 85, párrafo primero, fracciones I, inciso A), II y III, párrafos primero y tercero, 86, 87, fracciones II y III, 88, párrafos primero y segundo, 89, 90, párrafo primero, 91, párrafo segundo, 94, párrafos primero, fracciones I, inciso A), II, III, incisos A), E) y G), IV y V y segundo, tercero y cuarto, 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **5. Coaliciones** | Artículos 103, párrafos primero, segundo y cuarto, 104, 106, fracción XI, 107, párrafos primero, tercero y cuarto, 109, párrafo primero, fracciones I, incisos b) y c) y II, párrafos cuarto y quinto, 110, 111, párrafo segundo y 193, fracciones III, IV, V, IX y XI, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **6. Encuestas y sondeos de opinión** | Artículos 177, párrafos primero y segundo y 178, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **7. Distritación** | Artículo 28, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **8. Radio y televisión** | Artículo 325, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **9. Justicia electoral** | Artículo 80-quater, párrafo cuarto, segunda parte, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo<br><br>Artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| **10. Procedimiento ordinario sancionador** | Artículo 321 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **11. Procedimiento especial sancionador** | Artículo 325, párrafo tercero, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo<br><br>Artículos 327 y 328 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **12. Paridad de género** | Artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **13. Financiamiento** | Artículos 87, fracción II, 88, párrafos primero y segundo, 89, primera parte y 90, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (en relación con los artículos 85, fracción II, 304, párrafo segundo y 311, párrafo primero, del propio ordenamiento) |

| | |
|---|---|
| | Artículo 85, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo<br><br>Artículo 85, fracción III, párrafo tercero y 86, párrafos primero y segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo<br><br>Artículo 87, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **14. Representación proporcional** | Artículo 272, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **15. Registro como partido político local** | Artículo 74, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **16. Pérdida de registro como partido político local** | Artículo 73, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **17. Candidaturas independientes** | Artículo 132, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo<br><br>Artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo<br><br>Artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo |
| **18. Proceso electoral** | Artículos 149, 151, párrafo primero, 161, fracciones I a IV, 169, párrafo primero y 303, párrafo sexto |
| **19. Entrada en vigor del Decreto Número 344** | Primero transitorio |

## SEXTO. TEMA 1. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

Los Partidos de la Revolución Democrática (primer concepto de invalidez), Morena (primer concepto de invalidez) y Acción Nacional (segundo concepto de invalidez) impugnan de manera oportuna los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 19 y, en vía de consecuencia, el párrafo tercero del artículo 169, todos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que a la letra establecen:

***"Artículo 19. (…)***

***La actuación de los poderes públicos en todo momento será imparcial, por lo que sus servidores no intervendrán directa o indirectamente a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, candidato o precandidato.***

***Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo; debiendo entenderse que la realización de obras y ejecución de programas continuarán realizándose.***

***No se considerará como propaganda personalizada, la información que difundan los medios de comunicación social, respecto de las actividades propias de las funciones gubernamentales.***

***Las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten por motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental.***

***(…)***

***El Instituto será el encargado de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con las disposiciones anteriores.”***

***“Artículo 169. (…)***

***Los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Federal como Local, Diputados Federales o Locales, Senadores, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los miembros de los Ayuntamientos, los Órganos Públicos Autónomos de Quintana Roo y de la Administración Pública Estatal, Paraestatal y Municipal, deberán abstenerse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, de difundir en los medios de comunicación social que se trasmitan en Quintana Roo, toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios***

***educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de necesidad o emergencia. (…)”***

**a)** El párrafo tercero del citado artículo 19 se combate por no prever a los candidatos independientes como sujetos respecto de los cuales los servidores de los poderes públicos no pueden intervenir directa o indirectamente a favor o en contra. Resulta infundado el argumento de invalidez referido, pues, aun cuando dicho párrafo no contempla expresamente a los candidatos independientes, a quienes la Ley Electoral Estatal distingue de los candidatos -como se advierte de las fracciones V y VI del artículo 7-, la prohibición que establece opera también respecto de éstos, en términos del artículo 120 de la propia Ley Electoral, conforme al cual, en lo no previsto en el Título Sexto para los candidatos independientes, se aplicarán, en forma supletoria, las disposiciones establecidas en la ley para los candidatos de partidos políticos; de ahí que deba reconocerse la validez de la norma impugnada.

**b)** El párrafo cuarto del citado artículo 19 se controvierte por incompetencia del legislador local, así como por establecer supuestos de excepción adicionales a los previstos en el párrafo segundo del apartado C de la base III del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Federal, para la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Resulta fundado el argumento de invalidez referido, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014[3] y 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015[4], en sesiones de veintinueve de septiembre de dos mil catorce y diez de septiembre de dos mil quince, declaró la invalidez de

[3] Bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
[4] Bajo la Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, habiendo hecho suyo el asunto el Ministro Alberto Pérez Dayán.

normas similares, dada la incompetencia de los Congresos Estatales para legislar en materia de propaganda gubernamental, sobre la base de las consideraciones siguientes[5]:

> ***"75. De una interpretación del artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, citado expresamente por el partido político accionante como precepto vulnerado, se advierte que el texto fundamental prohíbe a todos los poderes federales, locales y del Distrito Federal, incluyendo a todos sus órganos, la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende las campañas electorales federales y locales hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. Su texto es el que sigue (negritas añadidas):***
> ***Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.***
> ***La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:***
> ***(…)***
> ***III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.***
> ***(…)***
> ***Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.***
> ***Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda***

[5] Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

***propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.***

***76. Si bien podría argumentarse que lo único que está llevando a cabo el Poder Legislativo Local es regular este contenido constitucional en su ámbito interno, no es posible interpretar este artículo 41 constitucional de manera aislada, sino que tiene que valorarse sistemáticamente con el resto de las disposiciones de la Constitución Federal, en particular, con el artículo 134, párrafo octavo y el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, cuyos textos son los que siguen:***

***Artículo 134. (…)***

***La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.***

***TRANSITORIOS***

***TERCERO. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.***

***77. Tanto el referido artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal como el***

***134, párrafo octavo, del mismo ordenamiento derivan de la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad radicó en regular todo tipo de propaganda gubernamental, abarcando la que se lleva tanto fuera de procesos como en los procesos electorales federales y locales y sujetando a su ámbito de aplicación a los órdenes normativos federales, locales y municipales, es decir, a todos los órganos de los tres niveles de gobierno.***

***78. Lo apuntado se corrobora con la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la modificación constitucional atinente, los cuales, en lo que interesa, son del tenor literal siguiente:***

***'EXPOSICIÓN DE MOTIVOS***

***(…)***

***El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.***

***Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.***

***Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.***

***Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.***
***La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.***
***Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.***
***En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:***
***En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;***
***En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y***
***En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones (…).'***
***'DICTAMEN DE ORIGEN***
***ANTECEDENTES***
***(…)***
***De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.***
***Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las***

***relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.***

***Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.***

***Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.***

***(…)***

***CONSIDERACIONES***

***(…)***

***Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:***

***(…)***

***VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;***

***(…)***

***En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental***

***de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.***

***Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.***

***Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:***

***'Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.***

***La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.***

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

***Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la Iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del Artículo 6º de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela***

***y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6º en comento en reforma promulgada en fechas recientes (…).'***
***'DICTAMEN REVISORA***
***CONSIDERACIONES***
***(…)***
***Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.***
***(…)***
***Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.***
***(…)***
***Artículo 134.***
***Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.***
***Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.***
***Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.***

***En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.***

***Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas (…).'***

***79. Por lo tanto, dado que el transcrito artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo y el 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal comparten el mismo ámbito de aplicación, es decir, regulan el tema de propaganda gubernamental (una norma estableciendo los tiempos para suspender su difusión, los órganos vinculados y sus excepciones en los procesos electorales y, la otra, señalando cuáles deben ser sus fines y delimitando el contenido de la propaganda, sin especificar si se efectúa dentro de un proceso electoral), no es posible diferenciar o separar su ámbito regulativo, por lo que todo ese contenido normativo será el que deberá incluirse en la ley reglamentaria de esa materia por el Congreso de la Unión, a partir del mandato establecido en el artículo tercero transitorio de la modificación a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce.***

***80. Así, si se aceptara que la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, constitucional, que deberá emitir el Congreso de la Unión, no puede reglamentar los tiempos en que se prohibirá la difusión de la propaganda gubernamental o los órganos que deben de cumplir dicha prohibición (que es lo que prevé el artículo 41), se vaciaría de contenido el artículo 134, párrafo octavo, constitucional y se frustraría la intención del Poder Constituyente de homogenizar en toda la República el ámbito relativo a la propaganda gubernamental.***

***81. En consecuencia, si bien, por lo general, la regulación de los poderes estatales y municipales cae ordinariamente bajo la competencia de los Congresos Locales, en el tema de propaganda gubernamental existen disposiciones expresas de la Constitución Federal que delimitan las conductas que podrán***

> ***llevarse a cabo y, a su vez, se otorga una facultad legislativa de manera explícita al Congreso de la Unión para reglamentar a los tres órdenes de gobierno, a través de una ley reglamentaria.”***

Por tanto, al legislar sobre un ámbito competencial reservado al Congreso de la Unión (la propaganda gubernamental), aun cuando replique parcialmente el contenido del artículo 41 constitucional, en lo relativo a los poderes de las entidades federativas, los municipios y cualquier otro ente público, así como las delegaciones del Ejecutivo Federal (se dice parcialmente, pues adicionó un supuesto de excepción a la propaganda gubernamental, consistente en “cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo”, que es precisamente lo que quería evitarse con la reforma a la Constitución Federal en materia político-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce), debe declararse la invalidez del párrafo cuarto del artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que reproduce las excepciones establecidas en el citado artículo 41. Lo anterior, sin perjuicio de que el Congreso de la Unión aún no haya emitido la ley reglamentaria correspondiente, al tratarse de un ámbito de asignación de competencias constitucionales y toda vez que el contenido del artículo 41 ya se encuentra regulado en los artículos 209 y 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicables hasta en tanto se emita dicha ley reglamentaria, de conformidad con el artículo vigésimo transitorio de la propia ley general.

Por las mismas razones, debe declararse igualmente la invalidez de los párrafos quinto y sexto del citado artículo 19, pues también regulan aspectos relacionados con propaganda gubernamental, previendo, incluso, supuestos que no se considerarán como tal, ni como promoción personalizada, en términos del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Dada la invalidez decretada respecto de las porciones normativas referidas, el párrafo octavo del citado artículo 19, impugnado, adquiere otro sentido, al ya no entendérsele relacionado con disposiciones de propaganda gubernamental, sino con la prohibición de ejercer actos de presión sobre los electores y la imparcialidad en la actuación de los poderes públicos, cuyo cumplimiento, en el ámbito local, corresponde garantizar al Instituto Electoral Estatal, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado C, numerales 10 y 11, de la Constitución Federal, 104, numeral 1, inciso r), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 1, párrafo primero y 4, en relación con el Capítulo Único “De la Imposición de Sanciones por la Comisión de Infracciones Administrativas” del Título Quinto “Infracciones y Sanciones Administrativas” del Libro Tercero “Del Proceso Electoral” de la Ley Electoral del Estado; de ahí que deba reconocerse su validez.

## SÉPTIMO. TEMA 2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

**a)** El Partido de la Revolución Democrática (décimo concepto de invalidez) impugna oportunamente el párrafo cuarto del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por limitar el ejercicio de la libertad de expresión en el contexto del debate político, en casos distintos al de calumnia, previsto en el párrafo primero del apartado C de la base III del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Federal.

La norma citada es del tenor literal siguiente (se subraya la parte expresamente combatida):

***“Artículo 172. (…)***

***Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos al realizar propaganda electoral <u>deberán evitar en ella</u>***

> ***cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos, racistas o discriminatorios.”***

Resulta fundado el argumento de invalidez referido, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015[6], 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015[7] y 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015[8], en sesiones de quince de octubre y diez y veintiséis de noviembre de dos mil quince, declaró la invalidez de normas similares, sobre la base de las consideraciones siguientes:

El punto de partida para el análisis de la norma impugnada es la modificación que el Constituyente Permanente hizo al artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero, de la Constitución Federal, mediante la reforma de diez de febrero de dos mil catorce. En relación con este punto, este Tribunal Pleno, al resolver, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 86/2014, por unanimidad de votos, determinó que lo dispuesto en dicho precepto constitucional sólo protege a las personas frente a las calumnias. Lo anterior, en razón de que la norma constitucional referida fue reformada y excluyó del ámbito de protección a las instituciones y los partidos políticos.

Se destacó también que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la

---

[6] Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.
[7] Bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
[8] Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

participación democrática del pueblo. Más aún, a través de la información que proveen, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes. Lo anterior ha sido reconocido, además, en diversos precedentes de este Tribunal Pleno, como las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006 y 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, de cuyo análisis se advierte que la libertad de expresión no solo tiene una dimensión individual, sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno[9].

Finalmente -se señaló en el precedente-, es necesario tener presente que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo información o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática"[10].

Ahora bien, la pregunta es si, bajo esta premisa, el Congreso del Estado de Quintana Roo puede mantener la obligación prevista en el párrafo cuarto del artículo 172 de la Ley Electoral Estatal, consistente en que los partidos políticos, coaliciones y candidatos eviten en su

---

[9] Véase también Corte IDH, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, No. 73, párrafo 64; Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985, solicitada por el gobierno de Costa Rica, párrafo 30; y tesis de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL". [TA], 9a Época, 1a. Sala, S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 287, 1a. CCXV/2009.
[10] Corte IDH, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*, párrafo 69.

propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas y terceros.

La obligación impuesta por la norma impugnada constituye una restricción a la libertad de expresión de partidos políticos, coaliciones y candidatos que, conforme a los precedentes, debe someterse a un análisis de escrutinio estricto, por lo que habrá de determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido[11].

En este sentido, se estima que la referida obligación, en lo relativo a cualquier alusión a la vida privada, ofensas o difamación que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas y terceros, no supera un examen de escrutinio estricto y, por tanto, es inconstitucional.

En efecto, no existe en la Constitución Federal una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos las expresiones alusivas a la vida privada, ofensivas, difamatorias o denigrantes. Lo anterior, pues el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero, constitucional establece una restricción a la libertad de expresión de los partidos y candidatos, relativa a que, en la propaganda política o electoral que difundan, deberán abstenerse sólo de expresiones que calumnien a las personas, mas no de llevar a cabo actos diversos.

---

[11] “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.” [TA], 10a. Época, 1a. Sala, S.J.F. y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 958, 1a. CI/2013 (10ª).

Este precepto constitucional debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 6° constitucional, que prevé, como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión, los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

La propaganda política o electoral alusiva a la vida privada, ofensiva, difamatoria o denigrante no ataca *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, ni provoca algún delito o perturba el orden público. Para determinar si ése es el caso, resulta necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral. De lo contrario, es decir, justificar la obligación de abstenerse de emitir propaganda política o electoral que aluda a la vida privada, ofenda, difame o denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas y terceros, porque, en un caso futuro, puede llegar a incurrir en alguno de los supuestos de restricción del artículo 6º constitucional, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

En este contexto, la Corte Interamericana ha resaltado que “en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una

mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión."[12]

Además, añadió que "es indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí."

De esta forma, al tratarse de una medida restrictiva de la libertad de expresión de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que no supera la primera grada del escrutinio estricto, debe declararse la invalidez del párrafo cuarto del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; sin que sea necesario llevar a cabo los otros pasos del examen de escrutinio estricto.

**b)** El Partido Morena (décimo tercer concepto de invalidez) impugna oportunamente el artículo 324 de la Ley Electoral del Estado

---

[12] Corte IDH, *Caso Ricardo Canese v. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 88.

de Quintana Roo, por deficiente regulación del término “calumnia”, en perjuicio del pleno ejercicio de la libertad de expresión, garantizado por los artículos 6° de la Constitución Federal y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El precepto citado es del tenor literal siguiente (se subraya la parte expresamente combatida):

> ***“Artículo 324. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. <u>Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral</u>.”***

Resulta fundado el argumento de invalidez referido, pues este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015[13], en sesión de quince de octubre de dos mil quince, declaró la invalidez de una norma idéntica, sobre la base de las consideraciones siguientes:

Como se señaló anteriormente, la Constitución protege a las personas para que, so pretexto del discurso político, no se cometan calumnias en su contra. Al respecto, el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero, establece: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”.

En este sentido, este Pleno advierte que el término “calumnia”, en su uso cotidiano, según la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Vigésima Segunda Edición)[14],

---

[13] Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.
[14] Calumnia.
(Del lat. calumnĭa).

constituye, en una primera acepción, la acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño y, en una segunda locución, la imputación de un delito, a sabiendas de su falsedad.

A partir de lo anterior, se considera problemática la definición que el Congreso del Estado de Quintana Roo estableció, en cuanto a que "Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral", pues claramente se advierte que no incluyó un elemento fundamental, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debe hacerse a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspicia la calumnia es falso. Esta acepción no concuerda con la interpretación que esta Corte considera que debe hacerse del término calumnia, conforme a lo dispuesto por el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero, de la Constitución Federal, para que resulte ajustado y proporcional, como límite constitucionalmente permitido al ejercicio de la libertad de expresión; máxime que, en el debate político, su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

Por tanto, se declara la invalidez de la porción normativa "Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral." del artículo 324 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

## OCTAVO. TEMA 3. CAPACITACIÓN ELECTORAL

Los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional reclaman la inconstitucionalidad de los artículos 20, párrafo segundo, 152, 181, 182, 183, 185, párrafo primero, fracciones I y II, párrafo

---

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.
2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

segundo, 186, párrafos primero y cuarto, 191, párrafos primero y segundo y 201 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por invadir la esfera competencial tanto del Congreso de la Unión como del Instituto Nacional Electoral en materia de capacitación electoral, ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas para los procesos electorales federales y locales, según lo dispone el artículo 41 constitucional.

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

***"Artículo 20. Para los efectos de la presente Ley, así como para la renovación 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.***

***En cada una de las secciones electorales, distritos y municipios se instalarán órganos desconcentrados, que se denominarán mesas directivas de casilla, Consejos Distritales o Consejos Municipales según corresponda, en los términos de la Ley Orgánica del Instituto, o bien, tratándose de elecciones concurrentes, las mesas directivas de casillas únicas serán instaladas conforme lo establezca el INE."***

***"Artículo 152. La etapa de la Jornada Electoral que no sea concurrente con la elección federal, se inicia a las 7:30 horas del primer domingo de junio del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye con la entrega de los paquetes electorales a los respectivos Consejos Municipales y a los Distritales, que correspondan.***

***La etapa de la Jornada Electoral que sea concurrente con la elección federal, iniciará a las 8:00 horas, de conformidad con lo establecido por el artículo 208, párrafo segundo de la Ley de Instituciones."***

***"Artículo 181. Para la determinación de la ubicación de las casillas, el Instituto convendrá lo conducente con el***

***INE, en términos de la legislación y demás ordenamientos aplicables.***

***Esta disposición no aplicará con relación a la integración y ubicación de casillas especiales que determine el Consejo General del Instituto para las elecciones locales ordinarias concurrentes y extraordinarias, las cuales se integrarán y ubicarán con base en los criterios que determine dicho órgano colegiado, quien además determinará el número de boletas a utilizarse en dichas casillas, todo esto con base en los convenios que celebre con el INE.***

***El Instituto deberá comunicar de inmediato, a los partidos políticos y coaliciones contendientes, las ubicaciones determinadas para las Casillas.***

***El Instituto dará amplia difusión a los listados definitivos sobre la ubicación de las casillas, debiendo prever además su publicación, dentro de los diez días anteriores y en la fecha de la elección, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y al menos, en tres de los periódicos de los de mayor circulación en la entidad.***

***En la elección local concurrente con la federal, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación, se realizará con base en las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”***

***“Artículo 182. Las modificaciones a la ubicación de casillas por haber procedido la impugnación será comunicada a los partidos políticos contendientes, durante las veinticuatro horas siguientes, a través de los funcionarios electorales del Instituto y del Consejo Distrital o Municipal Electoral que corresponda.”***

***“Artículo 183. En el mes de marzo del año de la elección, el Consejo General previo estudio que realice la Junta General, aprobará la propuesta del número y tipo de casillas especiales que se instalarán en el proceso electoral respectivo.”***

***"Artículo 185. El procedimiento para determinar la ubicación de las casillas especiales será el siguiente:***

***I. Durante la primera quincena de abril del año de la elección, los presidentes de los Consejos Distritales, presentarán al Consejo Distrital una lista proponiendo los lugares en que habrán de ubicarse las casillas, tomando en consideración la propuesta del número y tipo de casillas que realice el Consejo General en términos del artículo 183 de esta Ley, y***

***II. Una vez hecha la propuesta, los consejos distritales iniciarán de inmediato la revisión de los lugares propuestos para la ubicación de las casillas con el propósito de verificar que cumplan con los requisitos legales.***

***Los Consejos Distritales en sesión que celebren a más tardar en la primera semana de mayo del año de la elección, aprobarán la relación que contenga los lugares de ubicación de casillas."***

***"Artículo 186. Los consejos distritales, publicarán en cada Municipio y Distrito, numeradas progresivamente, el número de casillas especiales que se instalarán, así como su ubicación y el nombre de sus funcionarios.***

***La publicación se hará fijando las listas de ubicación de las casillas y los nombres de los integrantes de sus mesas directivas en las oficinas del Consejo respectivo y en los edificios y lugares públicos más concurridos del Municipio o del Distrito.***

***El Secretario del Consejo respectivo entregará una copia de las listas a cada uno de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, haciéndolo constar en el acta correspondiente.***

***Los partidos políticos y los candidatos independientes dentro de los cinco días siguientes a la publicación referida, podrán presentar por escrito sus objeciones, debidamente fundadas y motivadas, ante el Consejo correspondiente. Las objeciones deberán referirse al lugar señalado para la ubicación de las casillas especiales o a los nombramientos de los funcionarios de las mesas directivas de casilla."***

***"Artículo 191. Dentro de la etapa de preparación de las elecciones, el Instituto auxiliará en la responsabilidad de llevar a cabo la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casillas de conformidad con los programas aprobados por el INE y a la acreditación de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, en los términos que disponga la Ley y tratándose de elección concurrente con la elección federal, en los términos previstos en la Ley de Instituciones.***

***En aquellas elecciones que no sean concurrentes con la federal, a partir del registro de candidatos y hasta trece días previos a la jornada electoral, los Partidos Políticos o candidatos independientes podrán solicitar a los Consejos Distritales la acreditación de sus representantes ante las Mesas Directivas de Casilla; se podrá sustituir a los mismos hasta ocho días antes de la elección.***

***La solicitud de acreditación lo hará el funcionario partidista facultado estatutariamente o el representante acreditado ante el Consejo Distrital. En el caso de las coaliciones lo hará el representante legal de la misma.***

***A dicha solicitud que se presentará ante el Consejo Distrital respectivo, se acompañará una relación de los nombres de los representantes propietarios y suplentes, en orden numérico de casillas, señalando la clave de la credencial para votar con fotografía de cada uno de los propuestos.***

***Las solicitudes que carezcan de algún dato, serán devueltas al Partido Político, Coalición o candidato independiente para que los subsane o sustituya a los mismos dentro de los tres días siguientes a la referida devolución. Vencido el término, sin haberlo hecho, se perderá el derecho de acreditación.***

***Los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla deberán contener los siguientes datos:***

***a) Denominación del Partido Político, Coalición o en su caso nombre del candidato independiente;***

***b) Nombre del representante;***

***c) Indicación de su carácter de propietario o suplente;***

***d) Distrito electoral, municipio, número de sección y tipo de casilla en que actuarán;***

***e) Domicilio del representante;***

***f) Clave de la credencial para votar con fotografía;***

***g) Firma del representante;***

***h) Lugar y fecha de expedición; e,***

***i) Firma del dirigente del Partido Político que haga el nombramiento o del representante del Partido Político o candidato independiente ante el Consejo Distrital Electoral.***

***Para garantizar a los representantes ante la mesa directiva de casilla el ejercicio de los derechos que les otorga esta Ley, se imprimirá al reverso del nombramiento el texto de los Artículos que correspondan.***

***Para garantizar a los representantes de Partido Político o candidato independiente su debida acreditación ante la mesa directiva de casilla, el Consejo Distrital entregará al Presidente de cada mesa, una relación de los representantes que tengan derecho de actuar en la casilla de que se trate.***

***Los nombramientos de los representantes generales deberán contener los mismos datos que los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla, determinándose las casillas en las que quedará acreditado.***

***De estos nombramientos se formará una lista que deberá entregarse a los presidentes de las mesas directivas de casilla.***

***Para garantizar a los representantes generales el ejercicio de los derechos que le otorga esta ley, se***

***imprimirá al reverso del nombramiento el texto de los Artículos que correspondan.***

***Los representantes de los Partidos Políticos o candidatos independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos:***

***1. Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección;***

***2. Recibir copia legible del acta de la jornada electoral elaborada en la casilla;***

***3. Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;***

***4. Presentar al término del escrutinio y cómputo escritos de protesta;***

***5. Acompañar al funcionario de la mesa directiva de casilla designado para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral al Consejo Municipal y al Distrital; y***

***6. Los demás que establezca esta ley.***

***Los representantes vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y deberán firmar todas las actas que se levanten, haciéndolo, en su caso, bajo protesta con mención de la causa que la motiva.***

***En el supuesto de que un representante se negare a firmar el acta respectiva, no recibirá la copia de ésta que le corresponde.***

***La actuación de los representantes generales de los partidos, coaliciones o candidatos independientes estará sujeta a las normas siguientes:***

***A. Ejercerán su cargo exclusivamente ante la mesa directiva de las casillas instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados;***

***B. Deberán actuar individualmente y en ningún caso estarán presentes al mismo tiempo en la casilla dos o más representantes generales de un mismo Partido Político o candidato independiente;***

***C. No sustituirán en sus funciones a los representantes de los Partidos Políticos o candidatos independientes ante la mesa directiva de casilla, sin embargo, podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las propias mesas;***

***D. En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla;***

***E. No obstaculizarán el desarrollo normal de la votación en las casillas en las que se presenten;***

***F. En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral y escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su Partido Político, Coalición o candidato independiente ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente o no se hubiese acreditado alguno.***

***G. Sólo podrán solicitar y obtener de las mesas directivas de casilla del distrito para el que fueron nombrados, copias de las actas que se levanten, cuando no estuviera presente el representante de su Partido Político, Coalición o candidato independiente acreditado ante la mesa directiva de casilla o no se hubiese acreditado alguno; y***

***H. Podrán comprobar la presencia de los representantes de su Partido Político, Coalición o candidato independiente en las mesas y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.”***

***“Artículo 201. <u>Las disposiciones de este Título serán aplicables a las elecciones que no sean concurrentes con la federal, en todo aquello que no contravenga la Ley de Instituciones</u>.***

***Tratándose de la elección concurrente con la federal, la instalación y apertura de casillas, el procedimiento de votación, el de escrutinio y cómputo, de clausura y remisión del expediente electoral, se procederá de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero del Libro Quinto de la Ley de Instituciones.***

***El Presidente y el Secretario de cada Mesa Directiva de Casilla cuidarán las condiciones materiales del local en que ésta haya de instalarse para facilitar la votación, garantizar la libertad y el secreto del voto. En el local de la casilla y en su exterior no deberá haber propaganda de partido político, coalición o candidato alguno.”***

El concepto de invalidez es fundado, toda vez que el Congreso local carece de competencia para legislar en materia de capacitación electoral, ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas para los procesos electorales locales.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas[15], este Tribunal Pleno determinó que, en virtud de la existencia de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo INE/CG100/2014, aprobado por el Consejo General del INE, mediante el que determinó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, que habían sido delegadas a los organismos públicos locales electorales, los Congresos Locales no pueden legislar sobre dichas funciones electorales.

[15] Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4.2 de las impugnaciones de fondo: invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, consistente en declarar la invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

El artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, entre otras competencias, la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas[16].

Por su parte, el artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce[17], señala que, una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las leyes generales de partidos, procedimientos electorales y delitos electorales, las

---

[16] **Artículo 41.** (...)
**V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.
(...)
**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:
**a)** Para los procesos electorales federales y locales:
**1.** La capacitación electoral;
**2.** La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
**3.** El padrón y la lista de electores;
**4.** La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
**5.** Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
**6.** La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
**7.** Las demás que determine la ley.
(...)

[17] **TRANSITORIOS**
(...)
**OCTAVO.** Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.
En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.
La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la Base V, Apartado C del artículo 41 de esta Constitución.

funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, en los procesos electorales estatales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales electorales.

Así, ese dispositivo transitorio delegó en estos organismos locales el ejercicio de una competencia que constitucionalmente corresponde al Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del apartado B de la base V del artículo 41 constitucional, contemplando también la posibilidad de que dicho Instituto Nacional pueda reasumir dichas funciones, por mayoría de su Consejo General.

Si bien este Tribunal Pleno podría estimar, en principio, que los artículos impugnados no invaden las facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral, ya que el propio artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral delegó a los organismos públicos locales electorales el ejercicio de estas competencias y, por lo tanto, los Institutos Electorales Locales sí están facultados para realizar dichas funciones; lo cierto es que es un hecho notorio para este Tribunal Pleno que, en el Diario Oficial de la Federación, de veintinueve de mayo de dos mil quince, se publicó el Acuerdo INE/CG100/2014, aprobado en lo general por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil catorce, mediante el que determinó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, que habían sido delegadas a los organismos públicos locales electorales.

De esta forma, la emisión del Acuerdo del INE referido ha superado la delegación en favor de los organismos públicos locales electorales, contenida en el artículo octavo transitorio citado, lo que provoca la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues el Instituto Nacional Electoral, órgano constitucionalmente competente para llevar a cabo las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, ha decidido reasumir sus competencias, por lo que el legislador local no puede disponer de este tipo de competencias a favor de los órganos electorales locales.

En este sentido, la autoridad local está obligada a ejercer la atribución, de conformidad con el marco legal federal -como si fuera la autoridad federal- y en los términos que le señale directamente el acuerdo delegatorio.

Ahora bien, se advierte que los artículos 20, párrafo segundo, 152, 191, párrafo segundo y 201, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral de Quintana Roo no versan sobre cuestiones relativas a la capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesas directivas. En efecto, el artículo 20, párrafo segundo, trata sobre la instalación de las mesas directivas de casilla, mientras que el artículo 152 se refiere al inicio de la jornada electoral. A su vez, el artículo 191, párrafo segundo, regula la posibilidad de sustitución de representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, mientras que los párrafos segundo y tercero del artículo 201 se refieren a la instalación y apertura de las casillas. En este sentido, el concepto de invalidez resulta infundado respecto de estos preceptos, ya que las materias no entran dentro del concepto de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de

funcionarios de mesas directivas que se encuentran reservadas en exclusivo al orden federal.

Por lo tanto, procede reconocer la validez de los artículos 20, párrafo segundo, 152, 191, párrafo segundo y 201, párrafos segundo y tercero y declarar la invalidez de los artículos 181, 182, 183, 185, párrafo primero, fracciones I y II, párrafo segundo, 186, párrafos primero y cuarto, 191, párrafo primero y 201, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**NOVENO. TEMA 4. FISCALIZACIÓN**

Los Partidos de la Revolución Democrática (tercer concepto de invalidez) y Morena (sexto concepto de invalidez) impugnan de modo oportuno el párrafo segundo del artículo 57; el párrafo primero, el inciso A) de la fracción I, la fracción II y los párrafos primero y tercero de la fracción III del artículo 85; el artículo 86; las fracciones II y III del artículo 87; los párrafos primero y segundo del artículo 88; el artículo 89; el párrafo primero del artículo 90; el párrafo segundo del artículo 91; el párrafo primero, el inciso A) de la fracción I, la fracción II, los incisos A), E) y G) de la fracción III, las fracciones IV y V y los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 94; y los artículos 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por invasión a la esfera competencial tanto del Congreso de la Unión como del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal.

Los preceptos combatidos son del tenor literal siguiente:

***“Artículo 57. (…)***

***Las agrupaciones políticas nacionales y estatales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en la Ley de Instituciones, la Ley de Partidos, esta Ley y los reglamentos correspondientes.”***

***“Artículo 85. El financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado y será destinado al sostenimiento de sus actividades permanentes u ordinarias, para la obtención del voto y para actividades específicas, se entregará a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña, legalmente registrados y se fijará en la siguiente forma y términos:***

***I. (…)***

***A) La cantidad base para asignar el financiamiento público, será la que resulte de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad con corte al mes de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento de un salario mínimo general vigente en el Estado;***

***(…)***

***II. El financiamiento público extraordinario para las actividades tendientes a la obtención del voto se otorgará al inicio de las campañas electorales y durante el año en que se elijan Gobernador y Diputados equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que les corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan Diputados o miembros de los Ayuntamientos equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.***

***Durante los procesos electorales cada uno de los partidos políticos recibirá adicionalmente, el monto equivalente al treinta por ciento de su distribución proporcional del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de la estructura electoral.***

***III. Los partidos políticos recibirán anualmente, en forma adicional, un monto total equivalente al tres por***

***ciento del que corresponda en el mismo año para sus actividades ordinarias como entidades de interés público, para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, en los términos de la Ley de Instituciones.***

***(…)***

***El financiamiento público ordinario y para la obtención del voto, se otorgará a los partidos que hubiesen obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados inmediata anterior, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.”***

***“Artículo 86. Los partidos políticos que hayan obtenido su registro o acreditación ante el Instituto con fecha posterior a la última elección, recibirán financiamiento público, otorgándose a cada uno de ellos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por la fracción II del artículo 85 de esta Ley.***

***Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público solo en la parte que se distribuya de forma igualitaria.***

***Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.”***

***“Artículo 87. (…)***

***II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. Las aportaciones de militantes no podrán exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los***

***partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral, y***

***III. Los candidatos en su conjunto podrán aportar un quince por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral para el financiamiento de las campañas.”***

***“Artículo 88. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, de conformidad con las normas reglamentarias que al efecto expidan las autoridades competentes.***

***De la totalidad de aportaciones deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos, en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. (…)”***

***“Artículo 89. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para los efectos de esta Ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido registrará y reportará en sus informes respectivos el financiamiento obtenido por esta modalidad, de conformidad con lo dispuesto en las legislaciones y reglamentos electorales que al efecto expidan las autoridades competentes.”***

***“Artículo 90. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionales a las provenientes de las modalidades señaladas en el***

***presente capítulo y se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto expida la autoridad competente y conforme a las reglas siguientes: (…).”***

***“Artículo 91. (…)***

***El titular del Órgano Interno Responsable de la Percepción y Administración de los Recursos Generales y de Campaña de los partidos políticos y coaliciones, juntamente con el presidente del partido político o los presidentes de los partidos políticos que integren coalición deberán ser registrados ante la autoridad competente y serán responsables solidarios del partido político o partidos políticos, respecto al uso y destino del financiamiento público y de la presentación de los informes correspondientes. Su responsabilidad cesará hasta el total cumplimiento de esta obligación.”***

***“Artículo 94. Los partidos políticos o coaliciones deberán presentar ante la autoridad competente, los informes del origen y monto de los ingresos por financiamiento, así como su aplicación y empleo, bajo las siguientes reglas:***

***I. (…)***

***A) Deberán ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.***

***(…)***

***II. Los informes de precampaña y campaña, conforme a las reglas establecidas en la Ley de Instituciones y en la Ley (sic) Partidos.***

***III. (…)***

***A) En un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir del 30 de marzo del año posterior al ejercicio que se reporta, la Dirección de Partidos Políticos del Instituto deberá culminar el análisis y estudio de los informes anuales, para los informes de gastos de precampaña y campaña, en los plazos y términos establecidos en la Ley de Partidos.***

***(…)***

***E) A más tardar dentro de los sesenta días posteriores al vencimiento del plazo señalado en el inciso A de esta fracción, la Dirección de Partidos Políticos deberá presentar un dictamen con base a los informes de auditoría elaborados respecto de la verificación de su informe anual o de los informes de campaña que los partidos políticos o coaliciones hayan presentado, el cual contendrá al menos, el resultado y conclusiones, los errores o irregularidades detectadas, las aclaraciones, rectificaciones y recomendaciones contables, así como las violaciones a la presente normatividad que se hubieren desprendido del mismo. El dictamen será presentado a la Junta General para su aprobación en el Consejo General.***

***(…)***

***G) Si del dictamen se desprende que el partido político de que se trata, incurrió en irregularidades en el manejo del financiamiento para actividades permanentes u ordinarias, la autoridad competente, previa información al presunto infractor y satisfecha su garantía de audiencia, aplicará las sanciones que en derecho correspondan.***

***IV. Los partidos políticos o coaliciones, podrán impugnar el dictamen o resolución que en su caso se emita por la autoridad competente, en la forma y términos previstos en la ley de la materia. Para tal efecto, la autoridad competente deberá:***

***A) Remitir a la autoridad jurisdiccional, el dictamen de la Dirección de Partidos Políticos y el informe respectivo.***

***B) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, o presentado éste, habiendo sido resuelto por la autoridad jurisdiccional, al Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dictamen y, en su caso, la resolución recaída, para su publicación.***

***V. El Instituto está obligado a coordinarse con el INE para la fiscalización de los recursos públicos asignados***

***a los partidos políticos, en su respectivo ámbito de competencia.***

***El Instituto, cuando en ejercicio de sus facultades requiera superar el secreto fiduciario o bancario, deberá solicitar el apoyo del INE, a través del órgano especializado de éste.***

***La reciprocidad y colaboración entre el Instituto y el INE tendrá como único límite la Ley.***

***Los compromisos específicos a cargo del Instituto, en la coordinación o delegación en materia de fiscalización, deberán plasmarse invariablemente por escrito, y serán aprobados por el Consejo General.”***

***“Artículo 95-bis. El INE es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, función que podrá delegar al Instituto en términos de lo establecido en las Leyes Generales, debiendo estar en ese caso, a las disposiciones que establece este capítulo; sin perjuicio de que pueda delegar esta facultad en el Instituto, conforme a la normatividad de la materia.”***

***“Artículo 95-ter. Los partidos políticos deberán presentar ante el INE, o ante el Instituto, en su caso, a través del representante financiero que acrediten ante ésta, informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, respecto del origen y destino de todos los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.”***

***“Artículo 95-quáter. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las disposiciones que emita el INE.”***

***“Artículo 95-quintus. El INE aprobará los lineamientos y disposiciones de carácter general y técnico a los que deberá ajustarse la presentación de los informes financieros a que se refiere el artículo anterior, así***

***como aquellos que rijan su actuación y desempeño, y en caso de delegación, la del Instituto.”***

Ahora bien, el Partido de la Revolución Democrática hace valer dos argumentos: respecto del párrafo segundo del artículo 57, que las entidades federativas no tienen competencia para legislar ni fiscalizar a las agrupaciones políticas nacionales y, en relación con los demás artículos, que establecen reglas de fiscalización que invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en esta materia; en tanto que el Partido Morena sólo plantea esto último, respecto de la fracción V y los párrafos segundo y tercero del artículo 94.

Para dar respuesta a los referidos argumentos, se observarán las consideraciones sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015[18], 77/2015 y su acumulada 78/2015[19], 92/2015 y sus acumuladas 94/2015 y 96/2015[20] y 103/2015[21], en sesiones de veintiséis de octubre, diez y veintiséis de noviembre y tres de diciembre, todos de dos mil quince.

En el tema de fiscalización, este Pleno se pronunció al resolver las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014[22], 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014[23], 90/2014[24] y 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014[25], en las que señaló lo siguiente:

---

[18] Bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
[19] Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.
[20] Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.
[21] Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.
[22] Fallada el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos. Los Ministros Valls Hernández y Silva Meza no asistieron a la sesión.
[23] Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de nueve votos. El Ministro Cossío Díaz votó en contra. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

- La Constitución Federal dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral, organismo público autónomo al que corresponde, dentro de los procesos electorales federales y locales, entre otras tareas, la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en los términos que señalen la propia Norma Fundamental y demás leyes; dicha tarea estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; la ley desarrollará las atribuciones con las que contará para llevarla a cabo y definirá los órganos técnicos que dependerán de él para realizar las revisiones atinentes e instruir los procedimientos para aplicar las sanciones que correspondan; en el cumplimiento de sus atribuciones, no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales; podrá delegar esta tarea y, en este caso, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación antes mencionada[26].

---

[24] Fallada el dos de octubre de dos mil catorce, por mayoría de ocho votos Los Ministros Pérez Dayán y Gutiérrez Ortiz Mena votaron en contra. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión

[25] Falladas el dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

[26] **Artículo 41**. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
(…)
**V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.
(…)
**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:
**a)** Para los procesos electorales federales y locales:
(…)
**6.** La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y (…).
La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así

- En relación con lo anterior, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce estableció que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos, para regular a los institutos políticos nacionales y locales, la cual debía contener, entre otros, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos. Como parte del referido sistema de fiscalización, la ley general debía prever disposiciones relacionadas con las facultades y los procedimientos necesarios para ejercer dicha atribución de manera oportuna y expedita durante la campaña electoral; lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual debe ser pública y de acceso por medios electrónicos; mecanismos para notificar al órgano competente del Instituto Nacional Electoral información sobre contratos celebrados durante la campaña y los procesos electorales y sobre el gasto y las condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados; atribuciones para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación; lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación; facultades para que los partidos políticos realicen pagos de publicidad exterior por conducto de la autoridad electoral; y sanciones[27].

---

como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.
En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

[27] **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**
**SEGUNDO**. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:
**I.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:
(…)

- En concordancia con el referido marco constitucional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que al Instituto Nacional Electoral corresponde, tanto en los procesos electorales federales como locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, pudiendo delegar esta tarea a los organismos públicos locales[28]. Además, señala que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del Consejo General (por conducto de

---

**g)** Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:
**1.** Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
**2.** Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
**3.** Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;
**4.** Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
**5.** Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
**6.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
**7.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y
**8.** Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

[28] **Artículo 32**
**1.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
**a)** Para los procesos electorales federales y locales:
(…)
**VI.** La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
(…)
**2.** Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:
(…)
**g)** Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.

su Comisión de Fiscalización), el cual está facultado para emitir los lineamientos específicos en la materia y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales electorales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual éstos deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General y tendrán que coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión Fiscalizadora, la cual será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal[29].

---

[29] **Artículo 190**
**1.** La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.
**2.** La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.
**3.** En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.
**Artículo 191**
**1.** Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:
**a)** Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;
**b)** En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;
**c)** Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;
**d)** Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;
**e)** Designar a los Consejeros Electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;
**f)** Designar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización;
**g)** En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y
**h)** Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.
**2.** En el caso de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.
**Artículo 195**

- Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos establece que ésta es de orden público y observancia general y que su fin es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los institutos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, entre otras, en materia de fiscalización[30]. Además, reitera que la función atinente corresponde al Instituto Nacional Electoral[31] y precisa que éste podrá, de manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales electorales en las elecciones estatales[32].

- La normativa en cita dispone que, para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el organismo público local electoral de que se trate cuente

---

**1.** Los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.
**2.** En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización.
**3.** En estos casos, de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

[30] **Artículo 1**
**1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:
(…)
**f)** El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos; (…).

[31] **Artículo 7**
**1.** Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:
(…)
**d)** La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y (…).

[32] **Artículo 8**
(…)
**2.** El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.

con diversos elementos o condiciones, entre los que destacan una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el Consejo General y el establecimiento a nivel local de procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización[33].

- Así pues, la legislación general en la materia faculta a las entidades federativas para contar con un órgano fiscalizador y regular los procedimientos respectivos, siempre y cuando cumplan con los lineamientos señalados previamente, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral decida delegarles las tareas de fiscalización propias de los comicios locales; tan es así que la ley general prevé, incluso, algunas de las condiciones que debe tomar en consideración la autoridad electoral nacional para determinar si delega o no tales funciones.

- Por tanto, las entidades federativas tienen atribuciones para legislar en relación con dichos aspectos, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general.

---

[33] **Artículo 8**
(…)
**4.** Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:
**a)** Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;
**b)** Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;
**c)** Cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;
**d)** Cuente con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
**e)** Ejerza sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y
**f)** El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.
**5.** Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General".

Como se advierte del propio marco constitucional detallado en los precedentes, la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales se ejerce exclusivamente en relación con los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; en tanto que el sistema de fiscalización que corresponde regular al Congreso de la Unión versa sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.

No existe en la Constitución disposición alguna por virtud de la cual deba interpretarse que las funciones de fiscalización otorgadas al Instituto Nacional Electoral comprenden también la fiscalización de las agrupaciones políticas nacionales y locales, por lo que, respecto de éstas, debe estarse a lo que las leyes generales dispongan.

En este sentido, la Ley General de Partidos Políticos prevé, en el artículo 7, numeral 1, inciso d)[34], que también corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las agrupaciones políticas nacionales; en el artículo 21, numeral 4[35], que dichas agrupaciones estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos, en términos del propio ordenamiento; y en el artículo 78, numeral 2[36], que éstas presentarán un informe anual de ingresos y egresos en los términos ahí señalados.

---

[34] **Artículo 7**
**1.** Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:
(…)
**d)** La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y (…).

[35] **Artículo 21**
(…)
**4.** Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en esta Ley y en el Reglamento correspondiente.

[36] **Artículo 78**
(…)

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en el artículo 44, numeral 1, inciso j)[37], que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral vigilar que las actividades de las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la ley; en el artículo 192, numeral 5[38], que las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales; y en el artículo 104, numeral 1, inciso r)[39], que corresponde a los organismos públicos locales electorales ejercer las funciones que determine la propia ley y aquellas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación estatal correspondiente.

En estas condiciones, las leyes generales, además de las facultades de fiscalización de partidos políticos y candidatos que la Constitución le atribuye, reserva al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las agrupaciones políticas nacionales, de ahí que resulte fundado el primer argumento hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática en relación con el párrafo segundo del artículo 57 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, dada la

---

**2.** Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I del inciso a) del párrafo 1 de este artículo y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

[37] **Artículo 44**

**1.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(…)

**j)** Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; (…).

[38] **Artículo 192**

(…)

**5.** Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales.

[39] **Artículo 104**

**1.** Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

(…)

**r)** Las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

incompetencia de las entidades federativas para legislar y fiscalizar a las referidas agrupaciones; debiendo, por lo tanto, declararse la invalidez de la porción normativa “nacionales y” de dicho párrafo.

Por otro lado, en relación con el segundo argumento planteado por el Partido de la Revolución Democrática, en el sentido de que los demás preceptos que impugna establecen reglas de fiscalización que invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en esta materia -mismo argumento que hace valer el Partido Morena, pero sólo respecto de la fracción V y los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Ley Electoral Local-, debe advertirse, en primer término, que no todos ellos se refieren a fiscalización y, por tanto, no adolecen del vicio que les atribuyen los promoventes.

En efecto, el párrafo primero, el inciso A) de la fracción I, la fracción II y los párrafos primero y tercero de la fracción III del artículo 85; el artículo 86; las fracciones II y III del artículo 87; los párrafos primero y segundo del artículo 88; la primera parte del artículo 89; y el párrafo primero del artículo 90; todos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, regulan aspectos relacionados con el financiamiento de los partidos políticos, como la prevalencia, entrega, conformación y asignación del financiamiento público, tanto a partidos de antiguo como de reciente registro o acreditación, y la conformación y el registro de los recursos derivados de los distintos tipos de financiamiento privado, de acuerdo con su procedencia (militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros), los cuales no constituyen en sí reglas de fiscalización, pues no aluden en concreto a la revisión sobre el origen y destino de tales recursos. En consecuencia, debe reconocerse su validez, a la luz del planteamiento

hecho valer en los conceptos de invalidez materia del presente considerando.

Ahora bien, la segunda parte del artículo 89; el párrafo segundo del artículo 91; el párrafo primero, el inciso A) de la fracción I, la fracción II, los incisos A), E) y G) de la fracción III, las fracciones IV y V y los párrafos segundo, tercero y cuarto, del artículo 94; y los artículos 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus, todos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, sí regulan aspectos relacionados con la fiscalización, como la obligación de los partidos de reportar en los informes respectivos los recursos obtenidos por autofinanciamiento; la obligación de los partidos políticos y coaliciones de constituir un órgano responsable de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña que, junto con el presidente del partido o los partidos que integran la coalición, deberán registrarse ante la autoridad competente y serán responsables solidarios por el uso y destino del financiamiento público y la presentación de los informes sobre el origen, monto, aplicación y empleo de los ingresos por financiamiento, los cuales serán analizados por la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Estatal Electoral, cuyo dictamen deberá ser aprobado por el Consejo General del propio instituto y, en caso de imponer sanciones, podrá ser impugnado en la forma y términos previstos en la ley de la materia; la obligación del organismo público local electoral de coordinarse con el Instituto Nacional Electoral para la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos y la superación del secreto fiduciario o bancario; la función fiscalizadora a cargo del Instituto Nacional Electoral, delegable al organismo público local electoral, pero siempre sujeta a los lineamientos y disposiciones de carácter general y técnico emitidos por aquél. Por tanto, deberán ser analizados conforme al argumento planteado por los accionantes, en el sentido de que establecen reglas de fiscalización que invaden la

esfera competencial del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en esta materia.

Al respecto, este Pleno ha sostenido que, si bien las Legislaturas Estatales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las campañas de los candidatos, en términos del artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal; esta disposición se complementa en el mismo texto constitucional con la diversa regla que prevé que el Instituto Nacional Electoral puede delegar su atribución fiscalizadora en los organismos públicos locales electorales, lo que abre la posibilidad de que los Congresos Locales regulen el procedimiento de fiscalización, siempre que la normatividad estatal sólo sea vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades locales y no imponga algún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

Así también, conforme al marco normativo aplicable en materia de fiscalización, desarrollado previamente, dicha normatividad debe ajustarse al contenido de las leyes generales; sin que esto implique que deba legislarse en idénticos términos, pues se debe atender a las circunstancias particulares de cada entidad y, en todo caso, verificar que se respeten las reglas básicas que prevé la legislación general en esta materia, esto es, que se prevean obligaciones, sujetos obligados, responsabilidades, procedimientos (presentación de informes y demás documentación, revisión, dictamen, resolución e impugnación), plazos, autoridades competentes, entre otros.

Luego, de acuerdo con dicho estándar, deberá determinarse la constitucionalidad de las normas locales en materia de fiscalización, antes señaladas; resultando necesario analizar caso por caso.

**a)** La segunda parte del artículo 89 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades locales y no impone algún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral, pues sólo prevé que el titular del órgano interno responsable del financiamiento de cada partido reporte en los informes respectivos los recursos obtenidos por autofinanciamiento, "de conformidad con lo dispuesto en las legislaciones y reglamentos electorales que al efecto expidan las autoridades competentes", lo cual debe entenderse en el marco del tema de financiamiento que regula (autofinanciamiento, como modalidad de financiamiento privado) y en la lógica de que será objeto de fiscalización por el Instituto Nacional Electoral o, de delegarse la facultad, por el Instituto Electoral Estatal, en términos de la legislación correspondiente, según sea el caso.

El citado precepto no tiene correlativo como tal en la Ley General de Partidos Políticos (ni en el Capítulo II "Del Financiamiento Privado" del Título Quinto "Del Financiamiento de los Partidos Políticos", ni en el Título Sexto "Del Régimen Financiero de los Partidos Políticos", ni en el Título Octavo "De la Fiscalización de Partidos Políticos"); empero, es acorde con lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 77 de la citada ley general que, sin distinguir por tipo de financiamiento, obligan a los partidos, por conducto del órgano interno responsable, a presentar informes de ingresos y egresos derivados de financiamiento público y privado, para actividades ordinarias permanentes, tendientes a la obtención del voto y específicas, dentro de los que se comprenden los recursos provenientes de autofinanciamiento:

| **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO** | **LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS** |
|---|---|
| **Artículo 89.** El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para los efectos de esta Ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido registrará y reportará en sus informes respectivos el financiamiento obtenido por esta modalidad, de conformidad con lo dispuesto en las legislaciones y reglamentos electorales que al efecto expidan las autoridades competentes. | **Artículo 25**<br><br>**1.** Son obligaciones de los partidos políticos:<br><br>(…)<br><br>**s)** Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley; (…).<br><br>**Artículo 77**<br><br>**1.** El órgano interno de los partidos políticos previsto en el artículo 43, inciso c), de esta Ley, será el responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el presente Capítulo. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.<br><br>**2.** La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos. |

Por lo anterior, resulta infundado el argumento planteado por el Partido de la Revolución Democrática y debe reconocerse la validez de la segunda parte del artículo 89 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**b)** El párrafo segundo del artículo 91 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades locales y no impone algún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral, pues prevé únicamente que el titular del órgano responsable de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes correspondientes, dentro de un partido político o coalición, junto con el presidente del partido o los presidentes de los partidos que integren la coalición, se registren ante la autoridad competente -derivado de una interpretación sistemática con los artículos 77, fracción XXIV y 94 de la propia ley, se advierte que es la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral Estatal- y sean responsables solidarios del o los partidos respecto del uso y destino del financiamiento público y la presentación de los informes, cesando dicha responsabilidad hasta el total cumplimiento de la obligación; sin embargo, lo anterior no guarda concordancia con el artículo 79, numeral 1, incisos a), fracción II y b), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos que, en todo caso, hace responsables solidarios a los candidatos y precandidatos del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña y al candidato del cumplimiento de los informes de gastos de campaña:

| **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO** | **LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS** |
|---|---|
| **Artículo 91.** (…)<br><br>El titular del Órgano Interno Responsable de la Percepción y Administración de los Recursos Generales y de Campaña de los partidos políticos y coaliciones, juntamente con el presidente del partido político o los presidentes de los partidos políticos que integren coalición deberán ser registrados ante la autoridad competente y serán responsables solidarios del partido político o partidos políticos, respecto al uso y destino del financiamiento público y de la | **Artículo 79**<br><br>**1.** Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:<br><br>**a)** Informes de precampaña:<br><br>(…)<br><br>**II.** Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del |

| | |
|---|---|
| presentación de los informes correspondientes. Su responsabilidad cesará hasta el total cumplimiento de esta obligación. | cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran; (…).<br><br>**b)** Informes de Campaña:<br><br>**II.** El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y (…). |

Por lo anterior, al no ajustarse la norma impugnada a lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos, resulta fundado el argumento hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática y debe declararse la invalidez de la porción normativa "(…) y serán responsables solidarios del partido político o partidos políticos, respecto al uso y destino del financiamiento público y de la presentación de los informes correspondientes. Su responsabilidad cesará hasta el total cumplimiento de esta obligación" del párrafo segundo del artículo 91 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**c)** El párrafo primero, el inciso A) de la fracción I, la fracción II, los incisos A), E) y G) de la fracción III y la fracción IV del artículo 94 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo sólo son vinculantes dentro del régimen jurídico interno para las autoridades locales y no imponen algún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral, puesto que prevén únicamente las reglas conforme a las cuales los partidos políticos o coaliciones deben presentar ante la autoridad competente -como se ha señalado, la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral Estatal- los informes sobre el origen, monto, aplicación y empleo de los ingresos por financiamiento, así como el procedimiento de revisión de estos informes -en el que intervienen la referida Dirección, la Junta General

y el Consejo General, del mencionado instituto-, el procedimiento de responsabilidades y, en su caso, la imposición de sanciones -regido por las disposiciones relativas al procedimiento ordinario sancionador- y la impugnación ante autoridad jurisdiccional de los dictámenes o resoluciones definitivos.

Lo anterior es acorde, además, con lo dispuesto por el artículo 8, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, conforme al cual el Instituto Nacional Electoral puede delegar en los organismos públicos locales electorales la facultad de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas. Así también, con lo establecido en los artículos 77, numeral 2, 78, numeral 1, inciso b), fracción I, 79, 80, numeral 1, incisos b), fracciones I y IV, c) y d), 82, numeral 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos y 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevén, entre otros, la obligación, reglas y plazos para presentar informes anuales, de precampaña y campaña, las reglas, plazos y autoridades que intervienen en las etapas de revisión, dictamen y aprobación del procedimiento de fiscalización, las responsabilidades y sanciones a que se harán acreedores los infractores y la impugnación ante autoridad jurisdiccional de tales determinaciones; sin que obste el hecho de que los plazos establecidos particularmente en los incisos A) y E) de la fracción III del citado artículo 94 sean distintos a los que contempla la Ley General de Partidos Políticos, pues resulta válido que el legislador estatal, atendiendo a las circunstancias específicas del organismo público local electoral, prevea plazos diversos, siempre que respete esta regla básica del procedimiento de fiscalización:

| LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO | LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS | LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES |
|---|---|---|
| | **Artículo 8**<br><br>(…)<br><br>**2.** El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas. (…)<br><br>**Artículo 77**<br><br>(…)<br><br>**2.** La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos. | |
| **Artículo 94.** Los partidos políticos o coaliciones deberán presentar ante la autoridad competente, los informes del origen y monto de los ingresos | **Artículo 78**<br><br>**1.** Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de | |

| | | |
|---|---|---|
| por financiamiento, así como su aplicación y empleo, bajo las siguientes reglas:<br><br>**I.** Los informes anuales:<br><br>**A)** Deberán ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.<br><br>(…)<br><br>**II.** Los informes de precampaña y campaña, conforme a las reglas establecidas en la Ley de Instituciones y en la Ley (sic) Partidos. | gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:<br><br>(…)<br><br>**b)** Informes anuales de gasto ordinario:<br><br>**I.** Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; (…).<br><br>**Artículo 79**<br><br>**1.** Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:<br><br>**a)** Informes de precampaña:<br><br>**I.** Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;<br><br>**II.** Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;<br><br>**III.** Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; | |

| | | |
|---|---|---|
| | **IV.** Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y<br><br>**V.** Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.<br><br>**b)** Informes de Campaña:<br><br>**I.** Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;<br><br>**II.** El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y<br><br>**III.** Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar | |

| | | |
|---|---|---|
| | a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.<br><br>**Artículo 80** | |
| **III.** La presentación y revisión del informe de los partidos políticos se sujetará al Reglamento que al efecto expida el Consejo General y a las siguientes reglas: | **1.** El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:<br><br>(…)<br><br>**b)** Informes anuales: | |
| **A)** En un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir del 30 de marzo del año posterior al ejercicio que se reporta, la Dirección de Partidos Políticos del Instituto deberá culminar el análisis y estudio de los informes anuales, para los informes de gastos de precampaña y campaña, en los plazos y términos establecidos en la Ley de Partidos.<br><br>(…) | **I.** Una vez entregados los informes anuales, la Unidad Técnica tendrá un término de sesenta días para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano previsto en el artículo 43, inciso c) de esta Ley de cada partido, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;<br><br>(…) | |
| **E)** A más tardar dentro de los sesenta días posteriores al vencimiento del plazo señalado en el inciso A de esta fracción, la Dirección de Partidos Políticos deberá presentar un dictamen con base a los informes de auditoría elaborados respecto de la verificación de su informe anual o de los informes de campaña que los partidos políticos o coaliciones hayan presentado, el cual contendrá al menos, el resultado y conclusiones, los errores o irregularidades detectadas, las aclaraciones, rectificaciones y recomendaciones contables, así como las violaciones a la presente normatividad que se hubieren desprendido del mismo. El dictamen será presentado a la Junta General | **IV.** Una vez concluido el plazo referido en la fracción I de este inciso o, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, contará con un plazo de veinte días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización; (…) | |

| | | |
|---|---|---|
| para su aprobación en el Consejo General.<br><br>(…) | **c)** Informes de Precampaña:<br><br>**I.** Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;<br><br>**II.** La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;<br><br>**III.** Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización;<br><br>**IV.** La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica, y<br><br>**V.** Una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación. | |

| | | |
|---|---|---|
| | **d)** Informes de Campaña:<br><br>**I.** La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;<br><br>**II.** Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;<br><br>**III.** En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;<br><br>**IV.** Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;<br><br>**V.** Una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y | |

| | | |
|---|---|---|
| | **VI.** Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días. | |
| **G)** Si del dictamen se desprende que el partido político de que se trata, incurrió en irregularidades en el manejo del financiamiento para actividades permanentes u ordinarias, la autoridad competente, previa información al presunto infractor y satisfecha su garantía de audiencia, aplicará las sanciones que en derecho correspondan. | | **Artículo 469**<br><br>**1.** Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga.<br>Transcurrido este plazo, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor a diez días contados a partir del desahogo de la última vista. Vencido el plazo antes mencionado el Secretario podrá ampliarlo mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven; la ampliación no podrá exceder de diez días.<br><br>**2.** El proyecto de resolución que |

| | | |
|---|---|---|
| | | formule la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva será enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del término de cinco días, para su conocimiento y estudio.<br><br>**3.** El presidente de la citada Comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del dictamen, convocará a los demás integrantes de la misma a sesión, la que deberá tener lugar no antes de veinticuatro horas de la fecha de la convocatoria, con la finalidad de que dicho órgano colegiado analice y valore el proyecto de resolución, atendiendo a lo siguiente:<br><br>**a)** Si el primer proyecto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva propone el desechamiento o sobreseimiento de la investigación, o la imposición de una sanción y la Comisión de Quejas y Denuncias está de acuerdo con el sentido del mismo, será turnado al Consejo General para su estudio y votación; |

| | | |
|---|---|---|
| | | **b)** En caso de no aprobarse el desechamiento o sobreseimiento, o la imposición de la sanción, la Comisión de Quejas y Denuncias devolverá el proyecto al Secretario, exponiendo las razones de su devolución, o sugiriendo, en su caso, las diligencias que estime pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación, y<br><br>**c)** En un plazo no mayor a quince días después de la devolución del proyecto y las consideraciones al respecto, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva emitirá un nuevo proyecto de resolución, debiendo considerar los razonamientos y argumentos que formule la Comisión de Quejas y Denuncias.<br><br>**4.** Una vez que el presidente del Consejo General reciba el proyecto correspondiente, convocará a sesión, remitiendo copias del mismo a los integrantes de dicho órgano por lo menos tres días antes de la fecha de la sesión. |

| | | |
|---|---|---|
| | | **5.** En la sesión en que conozca del proyecto de resolución, el Consejo General determinará:<br><br>**a)** Aprobarlo en los términos en que se le presente;<br><br>**b)** Aprobarlo, ordenando al Secretario del Consejo General realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría;<br><br>**c)** Modificarlo, procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere que puede hacerse y que no contradice lo establecido en el cuerpo del dictamen;<br><br>**d)** Rechazarlo y ordenar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva elaborar un nuevo proyecto en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría, y<br><br>**e)** Rechazado un proyecto de resolución se entiende que se aprueba un acuerdo de devolución. |

| | | |
|---|---|---|
| | | **6.** En caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los Consejeros Electorales, se procederá a una segunda votación; en caso de persistir el empate, el Consejero Presidente determinará que se presente en una sesión posterior, en la que se encuentren presenten todos los Consejeros Electorales.<br><br>**7.** El consejero electoral que disienta de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el proyecto respectivo si se remite al secretario dentro de los dos días siguientes a la fecha de su aprobación.<br><br>**8.** En el desahogo de los puntos de la orden del día en que el Consejo General deba resolver sobre los proyectos de resolución relativos a quejas o denuncias, éstos se agruparán y votarán en un solo acto, salvo que alguno de sus integrantes proponga su discusión por separado. |
| | **Artículo 82**<br><br>**1.** Los partidos políticos podrán impugnar ante el | |
| **IV.** Los partidos políticos o coaliciones, podrán impugnar el | | |

| | | |
|---|---|---|
| dictamen o resolución que en su caso se emita por la autoridad competente, en la forma y términos previstos en la ley de la materia. Para tal efecto, la autoridad competente deberá:<br><br>**A)** Remitir a la autoridad jurisdiccional, el dictamen de la Dirección de Partidos Políticos y el informe respectivo.<br><br>**B)** Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, o presentado éste, habiendo sido resuelto por la autoridad jurisdiccional, al Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dictamen y, en su caso, la resolución recaída, para su publicación. | Tribunal el dictamen consolidado y resolución que emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia, en cuyo caso, el Consejo General del Instituto deberá:<br><br>**a)** Remitir al Tribunal, junto con el recurso, el dictamen consolidado de la Unidad Técnica y el informe respectivo;<br><br>**b)** Remitir al Diario Oficial de la Federación para su publicación, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste una vez que el Tribunal emita la resolución correspondiente, una sinopsis del dictamen, de la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, la resolución recaída al recurso, y (…). | |

Por lo tanto, resulta infundado el argumento planteado por el Partido de la Revolución Democrática y debe reconocerse la validez del párrafo primero, el inciso A) de la fracción I, la fracción II, los incisos A), E) y G) de la fracción III y la fracción IV del artículo 94 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Ahora bien, la fracción V y el párrafo segundo del artículo 94 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo sólo son vinculantes dentro del régimen jurídico interno para las autoridades locales y no imponen algún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral, puesto que la primera porción normativa obliga al Instituto Electoral Estatal a coordinarse con aquél para la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos “en su respectivo ámbito de competencia”, esto es, en caso de que le sea delegada dicha función, lo que se corrobora de la interpretación

sistemática de esta disposición con el artículo 95 bis de la propia ley, que reconoce que la atribución originaria corresponde al Instituto Nacional Electoral y que puede delegarla en el mencionado instituto; en tanto que la segunda porción normativa obliga igualmente al organismo público local electoral a solicitar el apoyo del Instituto Nacional Electoral, a través del órgano especializado de éste, cuando, al habérsele delegado la facultad de fiscalización, requiera superar el secreto fiduciario o bancario. Lo anterior es concordante, además, con lo dispuesto en los artículos 190, numeral 3 y 195 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que resultan infundados los argumentos hechos valer por los Partidos de la Revolución Democrática y Morena y debe reconocerse la validez de las citadas porciones normativas.

Por el contrario, el párrafo tercero y la porción normativa "(…), y serán aprobados por el Consejo General" del párrafo cuarto del artículo 94 de la Ley Electoral Estatal no son sólo vinculantes dentro del régimen jurídico interno para las autoridades locales, sino que establecen, de algún modo, normas o condicionantes a la facultad de delegación del Instituto Nacional Electoral, al imponer "como único límite la Ley" y sujetar los compromisos específicos asumidos por el Instituto Electoral Estatal, en caso de delegación, a la aprobación de su Consejo General; lo cual, además, no guarda concordancia con los artículos 8, numerales 4 y 5, de la Ley General de Partidos Políticos y 195, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dejan en manos del Instituto Nacional Electoral el establecimiento de los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones a los que quedará sujeto el ejercicio de la facultad de fiscalización por parte del organismo público local electoral, en caso de que ésta le sea delegada, sin dar margen a que éste decida si aprueba o no los compromisos que deriven de tal

normativa. Por tanto, resulta fundado el argumento planteado por los Partidos de la Revolución Democrática y Morena y debe declararse la invalidez de las citadas porciones normativas:

| **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO** | **LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES** | **LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS** |
|---|---|---|
| **Artículo 94.** (…)<br><br>**V.** El Instituto está obligado a coordinarse con el INE para la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, en su respectivo ámbito de competencia.<br><br>El Instituto, cuando en ejercicio de sus facultades requiera superar el secreto fiduciario o bancario, deberá solicitar el apoyo del INE, a través del órgano especializado de éste.<br><br>La reciprocidad y colaboración entre el Instituto y el INE tendrá como único límite la Ley.<br><br>Los compromisos específicos a cargo del Instituto, en la coordinación o delegación en materia de fiscalización, deberán plasmarse invariablemente por escrito, y serán aprobados por el Consejo General. | **Artículo 190**<br><br>(…)<br><br>**3.** En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esa función.<br><br>**Artículo 195**<br><br>**1.** Los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.<br><br>**2.** En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización.<br><br>**3.** En estos casos, de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. | **Artículo 8.**<br><br>(…)<br><br>**4.** Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:<br><br>**a)** Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;<br><br>**b)** Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;<br><br>**c)** Cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;<br><br>**d)** Cuente con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional; |

| | | |
|---|---|---|
| | | **e)** Ejerza sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y<br><br>**f)** El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.<br><br>**5.** Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General. |

**d)** Los artículos 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo deben entenderse sólo vinculantes dentro del régimen jurídico interno para las autoridades locales, sin que impongan algún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral, pues, aun cuando pueden resultar innecesarios, únicamente implican el reconocimiento de la facultad originaria del Instituto Nacional Electoral para fiscalizar, delegar y emitir lineamientos y disposiciones de carácter general y técnico en la materia y la obligación de los partidos políticos de presentar informes sobre el origen, destino, empleo y aplicación de los

recursos que obtengan por cualquier modalidad de financiamiento; lo cual es acorde e, incluso, reiterativo de lo dispuesto en los artículos 7, numeral 1, inciso d), 8 y 25, numeral 1, inciso s), en relación con el Título Octavo "De la Fiscalización de Partidos Políticos", de la Ley General de Partidos Políticos y 32, numeral 1, inciso a), fracción VI, 44, numeral 1, inciso ii), 104, numeral 1, inciso a), 190, 191, numerales 1, incisos a), b), c), d) y g) y 2 y 195 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

| **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO** | **LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS** | **LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES** |
|---|---|---|
| **Artículo 95-bis.** El INE es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, función que podrá delegar al Instituto en términos de lo establecido en las Leyes Generales, debiendo estar en ese caso, a las disposiciones que establece este capítulo; sin perjuicio de que pueda delegar esta facultad en el Instituto, conforme a la normatividad de la materia.<br><br>**Artículo 95-ter.** Los partidos políticos deberán presentar ante el INE, o ante el Instituto, en su caso, a través del representante financiero que acrediten ante ésta, informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, respecto del origen y destino de todos los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. | **Artículo 7**<br><br>**1.** Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:<br><br>(…)<br><br>**d)** La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y (…).<br><br>**Artículo 8**<br><br>**1.** El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de fiscalización.<br><br>**2.** El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos | **Artículo 32**<br><br>**1.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:<br><br>**a)** Para los procesos electorales federales y locales:<br><br>(…)<br><br>**VI.** La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.<br><br>(…)<br><br>**Artículo 44**<br><br>**1.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:<br><br>(…)<br><br>**ii)** Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, y (…). |

| | | |
|---|---|---|
| **Artículo 95-quater.** El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las disposiciones que emita el INE.<br><br>**Artículo 95-quintus.** El INE aprobará los lineamientos y disposiciones de carácter general y técnico a los que deberá ajustarse la presentación de los informes financieros a que se refiere el artículo anterior, así como aquellos que rijan su actuación y desempeño, y en caso de delegación, la del Instituto. | y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.<br><br>**3.** La Secretaría Ejecutiva del Instituto someterá al Consejo General los acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.<br><br>**4.** Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:<br><br>**a)** Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;<br><br>**b)** Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;<br><br>**c)** Cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;<br><br>**d)** Cuente con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;<br><br>**e)** Ejerza sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y<br><br>**f)** El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma | **Artículo 104**<br><br>**1.** Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:<br><br>**a)** Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto; (…).<br><br>**Artículo 190**<br><br>**1.** La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.<br><br>**2.** La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.<br><br>**3.** En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y |

| | | |
|---|---|---|
| | mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.<br><br>**5.** Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.<br><br>**Artículo 25**<br><br>**1.** Son obligaciones de los partidos políticos:<br><br>(…)<br><br>**s)** Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley; (…). | fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.<br><br>**Artículo 191**<br><br>**1.** Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:<br><br>**a)** Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;<br><br>**b)** En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;<br><br>**c)** Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los |

| | | |
|---|---|---|
| | | partidos políticos;<br><br>**d)** Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;<br><br>(…)<br><br>**g)** En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y (…).<br><br>**2.** En el caso de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.<br><br>**Artículo 195**<br><br>**1.** Los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, |

| | | |
|---|---|---|
| | | normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.<br><br>**2.** En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización.<br><br>**3.** En estos casos, de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. |

En este sentido, resulta infundado el argumento hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática, pues el Congreso Estatal se encuentra facultado para establecer la normativa correspondiente en caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue en el organismo público local electoral la función de fiscalización que, tratándose de partidos políticos y coaliciones -sujetos obligados por las normas que se impugnan, ubicadas en el Capítulo Tercero “Del Financiamiento y la Fiscalización de los Partidos” del Título Tercero “De los Partidos Políticos”-, debe ejercerse respecto de informes trimestrales (artículo 67, fracción V, inciso e), de la Ley Electoral Local, en relación con los artículos 78, numeral 1, inciso a) y 80, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos), anuales (artículo 94, fracción I, de la Ley Electoral Local, en relación con los artículos 78, numeral 1, inciso b) y 80, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos),

de precampaña y campaña (artículo 94, fracción II, de la Ley Electoral Local, en relación con los artículos 79 y 80, incisos c) y d), de la Ley General de Partidos Políticos, que contemplan, de igual forma, a los precandidatos y candidatos), ya que, sobre el particular, debe estarse a las disposiciones de las leyes generales que se refieren en concreto a la delegación de la facultad de fiscalización y no a las que, de modo general, prevén la delegación de las facultades a que alude el inciso a) del apartado B de la base V del párrafo segundo del artículo 41 constitucional. Por tanto, debe reconocerse la validez de los artículos 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

## DÉCIMO. TEMA 5. COALICIONES

Los Partidos de la Revolución Democrática (quinto concepto de invalidez), Morena (séptimo concepto de invalidez) y Acción Nacional (octavo concepto de invalidez) impugnan oportunamente los artículos 103, párrafos primero, segundo y cuarto, 104, 106, fracción XI, 107, párrafos primero, tercero y cuarto, 109, párrafo primero, fracciones I, incisos b) y c) y II, párrafos cuarto y quinto, 110, 111, párrafo segundo y 193, fracciones III, IV, V, IX, X y XI, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, dada la falta de atribuciones del Congreso Local para legislar respecto de coaliciones, en términos de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, que facultan en exclusiva al Congreso de la Unión para expedir la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, la cual establecerá el sistema de participación electoral de los partidos a través de la referida figura.

Los preceptos combatidos son del tenor literal siguiente:

***"Artículo 103. Para efectos de su intervención en los procesos electorales, los partidos políticos registrados ante el Instituto, podrán formar coaliciones siempre y cuando postulen a los mismos candidatos en las elecciones en las que participen, de conformidad con lo que disponga esta Ley.***

***Se entiende por coalición, la alianza o unión transitoria de dos o más partidos políticos para participar en la postulación de candidatos en común en una o más elecciones, registrada de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.***

***(…)***

***El Convenio de Coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos, el cual deberá registrarse ante el Instituto y quedará sin efecto concluida la calificación de las elecciones para las que se hayan coaligado."***

***"Artículo 104. Los partidos políticos podrán coaligarse para postular a los mismos candidatos en las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados por el principio de mayoría relativa y Miembros del Ayuntamiento.***

***Los partidos políticos podrán celebrar coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme a las siguientes reglas:***

***I. Coalición total es aquella en la que los partidos coaligados postulan en un mismo proceso electoral, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.***

***Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador.***

***Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo que antecede, y dentro de los***

***plazos señalados en el artículo 107 de esta Ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Gobernador quedará automáticamente sin efectos.***

***II. Coalición parcial es aquella en la que los partidos coaligados postulan en el mismo proceso electoral, al menos el cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.***

***III. Coalición flexible es aquella en la que los partidos coaligados postulan en el mismo proceso electoral, al menos un veinticinco por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral."***

***"Artículo 106. (…)***

***XI. La especificación del partido político al que pertenecen originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos."***

***"Artículo 107. Los partidos políticos que pretendan formar una coalición, deberán manifestar por escrito al Consejero Presidente del Instituto, y durante sus ausencias, al Secretario General, su propósito de constituirla a partir del inicio del proceso electoral y hasta el día 19 de febrero del año de la elección, debiendo acompañar en el mismo acto de solicitud, el calendario en el que se especifiquen las fechas para la celebración de sus Asambleas respectivas u órganos equivalentes.***

***(…)***

***Las asambleas referidas en el presente artículo, deberán realizarse entre el 21 de Febrero y el 5 de Marzo del año de la elección.***

***Dentro de los cinco días siguientes a los que se haya efectuado la última asamblea programada en el calendario, el Consejo General del Instituto, resolverá sobre la solicitud de coalición y notificará al representante de la misma, ordenando publicar la***

***resolución en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, a más tardar el 12 de marzo del año de la elección.”***

***“Artículo 109. Las Coaliciones solo podrán ser totales, parciales y flexibles, sujetándose a lo siguiente:***

***I. (…)***

***b) Tendrá acceso a radio y televisión, en los términos de la Ley de Instituciones, en todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje, siendo aplicable, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución;***

***c) Por lo que se refiere al tope de gastos de campaña, en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado en las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.***

***II. (…)***

***Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político.***

***Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición con otro partido político en el mismo proceso electoral.”***

***“Artículo 110. Cada partido político coaligado, independientemente de la elección para la que se realice, conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casillas.***

***Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para los efectos establecidos en esta Ley.***

***Los votos en los que se hubiere marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como uno (sic) solo voto.***

***Cada partido político coaligado deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional."***

***"Artículo 111. (…)***

***En su oportunidad, cada partido político integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional."***

***"Artículo 193. (…)***

***III. El color o combinación de colores y emblema que cada partido político registrado o candidato independiente en el orden que le corresponda de acuerdo a la antigüedad de su registro como partido;***

***IV. En el caso de coaliciones, los emblemas de los partidos políticos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición;***

***V. Nombre y apellidos del candidato o los candidatos respectivos, y en su caso, su alias o sobrenombre, cuando así lo solicite;***

***(…)***

***IX. Los colores que distingan las boletas para cada una de las elecciones;***

***X. Sello y firmas impresas del Consejero Presidente y del Secretario del Consejo General, y***

***XI. El logotipo de todos los partidos políticos que hayan registrado candidatos aun cuando éstos hayan renunciado, y que participen en cuando menos una elección durante el mismo proceso electoral.”***

Por un lado, es parcialmente fundado el concepto de invalidez planteado por el Partido de la Revolución Democrática y, por otro, son fundados los conceptos de invalidez hechos valer por los Partidos Morena y Acción Nacional, como se explicará a continuación:

Este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

En efecto, para dar respuesta al argumento que nos ocupa, se observarán, en lo conducente, las consideraciones sustentadas por el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015[40], en sesión de tres de septiembre de dos mil quince.

En este sentido, es necesario precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales

[40] Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental[41].

En relación con lo apuntado, el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce determina que, en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales:

> ***"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:***
>
> ***I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:***
>
> ***(…)***
>
> ***f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:***
>
> ***1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;***
>
> ***2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;***
>
> ***3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que***

[41] **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
(…)
**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. (…)".

***establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;***

***4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;***

***5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y (…)".***[42]

Ahora bien, también se debe tener presente que, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014[43], en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que, con fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones. Este criterio de incompetencia de los legisladores locales se reiteró en diversos precedentes posteriores en los que se desestimaban las impugnaciones, ya que únicamente se alcanzaba una mayoría de siete votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014[44], en sesión de nueve de junio de

---

[42] Cabe señalar que, respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno, al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

[43] Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto a la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en materia de coaliciones, se obtuvo una mayoría de nueve votos, con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna Ramos, con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio.

[44] Bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Así entonces, por la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en el tema de coaliciones,

dos mil quince, estas razones obtuvieron ocho votos para declarar la invalidez respectiva.

En los citados precedentes, se indicó que las Legislaturas Locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de esa figura, pues el deber de adecuar su marco jurídico, ordenado por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

De este modo, debe concluirse que los artículos 103, párrafos primero, segundo y cuarto, 104, 106, fracción XI, 107, párrafos primero, tercero y cuarto, 109, párrafo primero, fracciones I, incisos b) y c) y II, párrafos cuarto y quinto, 110, 111, párrafo segundo y 193, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo resultan inconstitucionales, tal como lo hacen valer los partidos promoventes en sus conceptos de invalidez, ya que el órgano legislativo local no se encuentra facultado para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, pues, de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, no se asignó a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a los aspectos que, en materia de coaliciones, enumeró la norma de tránsito transcrita con antelación, la cual es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.

---

votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero y Pérez Dayán; en contra, los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.

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

En este orden de ideas, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional se determinó que una ley general regularía este aspecto del proceso electoral, las entidades federativas no pueden reproducir ni mucho menos contrariar lo que ha sido previsto en ella.

Consecuentemente, toda vez que, por mandato constitucional, el régimen de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión, lo que implica que el Congreso del Estado de Quintana Roo no podía legislar sobre ese particular, procede declarar la invalidez de los artículos 103, párrafos primero, segundo y cuarto, 104, 106, fracción XI, 107, párrafos primero, tercero y cuarto, 109, párrafo primero, fracciones I, incisos b) y c) y II, párrafos cuarto y quinto, 110, 111, párrafo segundo y 193, fracción IV, de la Ley Electoral Estatal.

No así la de las fracciones III, V, IX, X y XI del citado artículo 193, impugnadas de manera oportuna por el Partido de la Revolución Democrática, pues en éstas se prevén otros aspectos que deberán contener las boletas electorales, no relacionados con las coaliciones, sino con la documentación y el material electoral; debiendo, de esta forma, reconocerse su validez.

**DÉCIMO PRIMERO. TEMA 6. ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN**

El Partido de la Revolución Democrática reclama los párrafos primero y segundo del artículo 177 y el artículo 178 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por ser invasivos de la esfera competencial tanto del Congreso de la Unión como del Instituto Nacional Electoral en materia de encuestas y sondeos de opinión, toda vez que, de conformidad con el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 5, corresponde al Instituto Nacional Electoral definir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en esa materia.

Los artículos impugnados disponen lo siguiente:

> ***"Artículo 177. Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, adoptarán, por lo menos los criterios que al efecto establezca el Instituto conforme a las reglas, lineamientos y criterios establecidos por el INE.***
>
> ***Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión, encuestas de salida y/o conteos rápidos, deberá presentar su solicitud de conformidad con las reglas dictadas por el Instituto.***
>
> ***A dicha solicitud, deberá acompañar copia de la metodología y de los resultados, a efecto de que el Consejo General transmita copia de la misma a los***

***representantes de los partidos políticos y candidatos independientes acreditados ante el Instituto. Si la encuesta o sondeo se difundiera por cualquier medio, quedará obligado a difundir la metodología empleada y el grado de confiabilidad.***

***Para efectos del presente artículo se entiende por encuesta o sondeo de opinión, el estudio que realicen las empresas y organizaciones registradas ante el Instituto, a fin de conocer la preferencia político-electoral de la ciudadanía.***

***Se entiende por encuestas de salida, la actividad que realicen las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Electoral, para conocer la preferencia electoral de los ciudadanos que así deseen manifestarlo, después de que éstos han emitido su voto.***

***Se entiende por conteos rápidos, la actividad que realizan las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Electoral, para conocer de manera parcial o total, la suma de los resultados electorales publicados en el exterior de las casillas. Dichos resultados no tendrán el carácter de oficiales.***

***En todo caso, los realizadores de cualquier encuesta o sondeo de opinión, encuestas de salida y/o conteos rápidos, deberán cumplir con las especificaciones siguientes:***

***I. Denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya solicitado su realización;***

***II. Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo;***

***III. Texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas, y***

***IV. La encuesta no deberá recogerse en documentos que reproduzcan los emblemas y colores de los partidos políticos, ni en papeletas que tengan similitud con las boletas electorales.***

***Quien ordene la publicación o difusión de cualquier encuesta o sondeo de opinión, deberá entregar a la Junta General del Instituto, dentro de los tres días previos, un ejemplar del estudio completo realizado.***

***Los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo o encuesta, violando las disposiciones de la ley, sin menoscabo de las sanciones civiles o penales a que haya lugar, están obligados a publicar y difundir en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta General del Instituto, anunciando su procedencia y el motivo de su rectificación.***

***Las encuestas sólo representarán la opinión de quien o quienes las realizan, careciendo de valor oficial. Quien ejecute estos trabajos no deberá interferir con las labores normales del proceso electoral.***

***El día de la jornada electoral sólo podrán realizar encuestas de salida las empresas u organizaciones que hayan sido autorizadas por el Consejo General del Instituto, las cuales deberán cumplir con la normatividad que para ello se establezca.***

***Para garantizar el cumplimiento de estos ordenamientos, el Consejo General solicitará el auxilio de las autoridades competentes. Su incumplimiento será sancionado en los términos que establezca la ley electoral."***

***"Artículo 178. Las encuestas o sondeos de opinión, podrán realizarse a partir del inicio de las campañas políticas. Durante los tres días naturales previos al de la jornada electoral y hasta cuatro horas después del cierre oficial de las casillas, queda prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.***

> ***Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto Electoral de Quintana Roo un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga dicha autoridad.***
>
> ***La metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas o sondeos serán difundidas en la página de internet del Instituto.”***

El concepto de invalidez es fundado respecto de los artículos 177, párrafo segundo y 178 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, toda vez que invaden directamente la esfera competencial del Instituto Nacional Electoral para emitir reglas y criterios en materia de encuestas y sondeos de opinión.

De conformidad con lo previsto en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 5, de la Constitución Federal[45], el Instituto Nacional Electoral tiene competencia, en los procesos electorales federales y locales, para emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de encuestas o sondeos de opinión.

A su vez, el artículo 41, base V, apartado C, numeral 8, constitucional[46], establece que los organismos públicos locales

---

[45] **Artículo 41.** (…)
**V.** (…)
**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:
**a)** Para los procesos electorales federales y locales:
(…)
**5.** Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; (…).

[46] **Artículo 41.** (…)
**V.** (…)
**Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:
(…)

electorales ejercerán funciones en las materias de encuestas o sondeos de opinión, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida el Instituto Nacional Electoral.

Así, el Instituto Nacional Electoral tiene una competencia regulatoria de carácter constitucional para emitir normas en ciertas materias específicas, incluyendo las encuestas y sondeos de opinión electorales. No obstante, la competencia para el ejercicio de funciones sobre estas materias fue otorgada al orden estatal directamente mediante los organismos públicos locales electorales.

De esta forma, existe una habilitación constitucional expresa para que las entidades federativas legislen sobre esta materia, a efecto de prever los órganos competentes y sus atribuciones para poder aplicar los lineamientos y criterios que emita el Instituto Nacional. Se trata de una competencia legislativa a nivel local que permite definir las condiciones orgánicas o competenciales estrictamente necesarias de las autoridades locales, a efecto de poder aplicar los lineamientos y criterios del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, se reconoce una diferenciación material en el ejercicio de la competencia constitucional, que impide que los Estados regulen condiciones específicas sobre cuestiones sustantivas en la materia de encuestas y sondeos de opinión, pero que sí les permite regular cuestiones de carácter operativo u orgánico.

Ahora bien, los artículos 177, párrafo segundo y 178 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo reglamentan cuestiones de carácter sustantivo, relativas a la posibilidad de que el Instituto Local

---

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

dicte reglas en materia de encuestas y sondeos de opinión, así como la temporalidad de los sondeos y encuestas durante el proceso electoral y la obligación de generar informes sobre los mismos.

En este sentido, el contenido de los citados artículos se extralimita respecto de la competencia que tiene el Congreso de Quintana Roo para legislar sobre cuestiones estrictamente orgánicas u operativas para el Instituto Local en materia de encuestas y sondeos de opinión.

Es por lo anterior que este Tribunal Pleno declara la invalidez de los artículos 177, párrafo segundo y 178 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

El Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 177, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

## DÉCIMO SEGUNDO. TEMA 7. DISTRITACIÓN

El Partido Morena (segundo concepto de invalidez) impugna el artículo 28, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, dada la falta de atribuciones del Congreso Local para legislar respecto de geografía electoral, diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, por tratarse de una competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución

Federal, la cual ha sido ejercida para el proceso electoral 2015-2016 en dicho Estado a través del acuerdo INE/CG926/2015, aprobado por el referido Instituto el treinta de octubre de dos mil quince.

El precepto combatido es del tenor literal siguiente:

***"Artículo 28. (…)***

***Entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia."***

Es fundado el concepto de invalidez planteado por el Partido Morena, como se explicará a continuación:

Para dar respuesta al argumento que nos ocupa, se atenderá al marco normativo utilizado por el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015[47], en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince.

La fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce. En ella se establece lo siguiente:

***"Artículo 73. <u>El Congreso tiene facultad</u>:***

***(…)***

***XXIX-U. <u>Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de</u> partidos políticos; <u>organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución</u>. (…)"***

[47] Bajo la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

Las bases a que se refiere la citada fracción se prevén en los artículos 35, fracciones I, II y III, 39, 40, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 81, 83, 99, 115, fracción I, 116, fracciones I, II (parte relativa) y IV y 122, apartado C, base primera, fracciones I, II, III (parte relativa) y V, inciso f) y base segunda, fracción I (parte relativa), de la Constitución; así también, en el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, en el que el Constituyente Permanente determinó el contenido de las leyes generales a que hace referencia la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional.

En lo que a este punto interesa, debe destacarse el contenido de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2 y segundo transitorio, fracción II, de la Constitución Federal:

> ***"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.***
>
> ***La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:***
>
> ***(…)***
>
> ***V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.***
>
> ***(…)***

***Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:***

***a) Para los procesos electorales federales y locales:***

***(…)***

***2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; (…).”***

***“ARTÍCULOS TRANSITORIOS***

***(…)***

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

***(…)***

***II. La ley general que regule los procedimientos electorales:***

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

***b) Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables;***

***c) Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias***

***electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión;***

***d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;***

***e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;***

***f) Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia;***

***g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;***

***h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e***

***i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales. (…)”***

En relación con los citados preceptos constitucionales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, establece:

***"Artículo 1***

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

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

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

***4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo."***

***"Artículo 2***

***1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:***

***a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;***

***b) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;***

***c) Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y***

***d) La integración de los organismos electorales."***

***"Artículo 3***

***1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:***

***(…)***

***g) Instituto: El Instituto Nacional Electoral; (…)."***

***"Artículo 32***

***1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:***

***a) Para los procesos electorales federales y locales:***

***(…)***

***II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras; (…)."***

***"Artículo 44.***

***1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:***

***(…)***

***l) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos;***

***(…)***

***gg) Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el***

***Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución;***

***hh) Aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con los resultados del censo nacional de población; (…).”***

***“Artículo 214***

***1. La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.***

***2. El Consejo General del Instituto ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse. (…)”***

Como se advierte, por disposición constitucional, corresponde al Instituto Nacional Electoral la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, respecto de procesos electorales federales y locales; lo que comúnmente se conoce como “distritación electoral”.

Conforme a la ley general que distribuye competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de organismos y procesos electorales, el Instituto ejerce la referida función a través del Consejo General y la Junta General Ejecutiva, con base en el último censo general de población y los propios criterios generales que emite y, por tratarse de un acto preparatorio de la elección[48], debe llevarse a cabo antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

---

[48] **Artículo 207**
**1.** El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los

Así también, debe tenerse presente lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015[49], en sesión de quince de octubre de dos mil quince, en la que se analizó la constitucionalidad de un precepto similar al que en este asunto se impugna y, retomando lo señalado en la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014[50], resuelta en sesión de once de septiembre de dos mil catorce, se precisó que el citado artículo 41 constitucional confiere atribuciones al Instituto Nacional Electoral, en los procesos electorales federales y locales, únicamente respecto de la geografía electoral y la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, mas no para el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales en los que se dividirá el territorio estatal para la elección de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, pues esto dependerá del número de diputados que por dichos principios deban elegirse para la conformación de los Congresos Locales, lo cual corresponde determinar a las Legislaturas Estatales, por disposición expresa del artículo 116, fracción II, de la propia Constitución.

De este modo, conforme a los precedentes referidos, el artículo 28, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo resulta inconstitucional, pues, aun cuando, en el párrafo primero,

---

integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

**Artículo 208**

**1.** Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

**a)** Preparación de la elección;

**b)** Jornada electoral;

**c)** Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y

**d)** Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

**2.** La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla.

[49] Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[50] Bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

reconoce que la determinación del ámbito territorial de los distritos electorales uninominales del Estado será aprobada por el Instituto Nacional Electoral, posteriormente dispone que, hasta en tanto no se apruebe la modificación de los mismos, “seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia”, lo cual implica la regulación de la geografía electoral y la delimitación de los distritos electorales estatales, siendo incompetente el Congreso Local para legislar sobre estas cuestiones, al ser facultad exclusiva del mencionado instituto, conforme al citado artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, constitucional.

No es óbice que el precepto impugnado pretenda ser “temporal” o “provisional”, al indicar que sus disposiciones regirán hasta en tanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales por parte del Instituto Nacional Electoral, porque ni aun de manera transitoria las Legislaturas Locales se encuentran facultadas para regular la geografía electoral, ni para delimitar los distritos electorales. Adicionalmente, en el caso, el referido instituto ya ejerció su facultad, al emitir el acuerdo INE/CG926/2015, por el que aprobó, en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el treinta de octubre de dos mil quince, la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Quintana Roo y sus respectivas cabeceras distritales que, incluso, es anterior a la norma combatida -once de noviembre de dos mil quince-.

Por lo tanto, ante la incompetencia de la Legislatura Local para regular lo dispuesto en el artículo que se impugna, procede declarar su invalidez.

## DÉCIMO TERCERO. TEMA 8. RADIO Y TELEVISIÓN

El Partido Acción Nacional reclama el artículo 325, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por considerar que invade la competencia federal para regular las conductas infractoras relacionadas con radio y televisión en materia electoral.

El precepto impugnado dispone:

***"Artículo 325. La denuncia en la vía prevista en este capítulo, deberá reunir los siguientes requisitos:***

***a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;***

***b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;***

***c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;***

***d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;***

***e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y***

***f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.***

***En materia de radio y televisión, el órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Dirección Jurídica del Instituto, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.***

***La denuncia será desechada de plano por la Dirección Jurídica del Instituto, sin prevención alguna, cuando:***

***a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 1 del presente artículo;***

***b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político electoral;***

***c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o***

***d) La denuncia sea evidentemente frívola.***

***La Dirección Jurídica del Instituto deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser informada por escrito al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado, para su conocimiento.***

***Cuando la Dirección Jurídica del Instituto admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.***

***Si la Dirección Jurídica del Instituto considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá al Consejero Presidente del Instituto dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el párrafo anterior. Esta decisión podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado.”***

El concepto de invalidez es fundado, ya que el Congreso Estatal carece de competencia para legislar sobre la sanción de infracciones electorales en radio y televisión, al ser una atribución exclusiva del orden federal.

De conformidad con la base III del artículo 41 constitucional, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y estatales.

En consecuencia, con esta competencia concedida al orden federal sobre la materia de radio y televisión en cuestiones electorales, el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Federal prevé que es atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral investigar las infracciones a la regulación en materia de radio y televisión para integrar los expedientes correspondientes que serán sometidos directamente al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[51].

De lo anterior se sigue que la investigación y sanción de las infracciones cometidas en materia de radio y televisión -tanto en el ámbito federal como en el local-, corresponden en exclusiva al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, el Instituto Local carece de competencia constitucional para conocer de cualquier tipo de denuncia electoral que se relacione con radio o televisión.

En atención a lo anterior, se declara la invalidez del artículo 325, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

---

[51] **Artículo 41.** (…)
**III.** (…)
**Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, al declarar la invalidez del último párrafo del artículo 82 de la Ley de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas[52].

## DÉCIMO CUARTO. TEMA 9. JUSTICIA ELECTORAL

**a)** Los Partidos de la Revolución Democrática (cuarto concepto de invalidez) y Morena (tercer concepto de invalidez) impugnan de modo oportuno la segunda parte del párrafo cuarto del artículo 80-quater de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por vulneración del derecho de acceso a la justicia de los militantes de los partidos, al obligárseles a agotar los medios intrapartidarios de defensa antes de acudir ante los tribunales electorales, lo cual, dados los plazos breves y la definitividad de las distintas etapas del proceso electoral, puede tornar irreparable la violación del derecho político-electoral de que se trate.

El precepto citado es del tenor literal siguiente (se subraya la parte expresamente combatida):

> ***"Artículo 80-quater. Los partidos políticos locales establecerán procedimientos de justicia intrapartidaria que incluirán mecanismos alternativos de solución de controversias.***
>
> ***El órgano de decisión colegiado previsto en el artículo 67, fracción V, inciso G de esta Ley, deberá estar integrado de manera previa a la sustanciación del procedimiento por un número impar de miembros; será el órgano responsable de impartir justicia interna y deberá conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad, así como con respeto a los plazos que***

[52] En sesión de dos de octubre de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

***establezcan los estatutos de los partidos políticos y aprobará sus resoluciones por mayoría de votos.***

***Los estatutos de los partidos políticos establecerán medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos, para lo cual deberán prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento.***

***Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Hasta en tanto no se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes no tendrán derecho de acudir ante el Tribunal.***

***En las resoluciones de los órganos colegiados de decisión se deberán ponderar los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los principios de auto organización y auto determinación de que gozan los partidos políticos para la consecución de sus fines.***

***El sistema de justicia interna de los partidos políticos deberá tener las siguientes características:***

***I. Tener una sola instancia de resolución de conflictos internos a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita;***

***II. Establecer plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución de los medios de justicia interna;***

***III. Respetar todas las formalidades esenciales del procedimiento, y***

***IV. Ser eficaces formal y materialmente para, en su caso, restituir a los afiliados en el goce de los derechos político electorales en los que resientan un agravio.”***

Resulta infundado el argumento de invalidez referido, atento al siguiente marco normativo:

Conforme a los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal[53] y segundo transitorio, fracción I, inciso b), del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce[54], la ley general que regulara los partidos políticos nacionales y locales debía prever los derechos y obligaciones de los militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria.

De este modo, la Ley General de Partidos Políticos prevé, en el artículo 39, numeral 1, inciso j)[55], que los estatutos establecerán, entre otros, las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones; en el artículo 43, numeral 1, inciso e)[56], que, entre los órganos internos de los partidos políticos, deberá contemplarse uno de decisión colegiada, responsable de la

---

[53] **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
(…)
**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. (…)

[54] **TRANSITORIOS**
**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:
**I.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:
(…)
**b)** Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; (…).

[55] **Artículo 39**
**1.** Los estatutos establecerán:
(…)
**j)** Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones, y (…).

[56] **Artículo 43**
**1.** Entre los órganos internos de los partidos políticos deberán contemplarse, cuando menos, los siguientes:
(…)
**e)** Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial y objetivo; (…).

impartición de justicia intrapartidaria, que deberá ser independiente, imparcial y objetivo; y en los artículos 46 a 48 (Capítulo VI del Título Tercero)[57], regula aspectos relativos a la justicia intrapartidaria, entre los que destaca lo dispuesto en el artículo 47, numeral 2, en el sentido de que todas las controversias relacionadas con asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tal efecto, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes y, sólo una vez que se hayan agotado los medios partidistas de defensa, éstos tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

[57] **Artículo 46**
**1.** Los partidos políticos establecerán procedimientos de justicia intrapartidaria que incluyan mecanismos alternativos de solución de controversias.
**2.** El órgano de decisión colegiado previsto en el artículo 43, inciso e) de esta Ley, deberá estar integrado de manera previa a la sustanciación del procedimiento, por un número impar de miembros; será el órgano responsable de impartir justicia interna y deberá conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad, así como con respeto a los plazos que establezcan los estatutos de los partidos políticos.
**3.** Los estatutos de los partidos políticos establecerán medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos, para lo cual deberán prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento.
**Artículo 47**
**1.** El órgano de decisión colegiada a que se refiere el artículo anterior aprobará sus resoluciones por mayoría de votos.
**2.** Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal.
**3.** En las resoluciones de los órganos de decisión colegiados se deberán ponderar los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los principios de auto organización y auto determinación de que gozan los partidos políticos para la consecución de sus fines.
**Artículo 48**
**1.** El sistema de justicia interna de los partidos políticos deberá tener las siguientes características:
**a)** Tener una sola instancia de resolución de conflictos internos a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita;
**b)** Establecer plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución de los medios de justicia interna;
**c)** Respetar todas las formalidades esenciales del procedimiento, y
**d)** Ser eficaces formal y materialmente para, en su caso, restituir a los afiliados en el goce de los derechos político–electorales en los que resientan un agravio.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 228, numeral 6[58], autoriza, respecto de procesos de selección de candidatos de los partidos políticos, que los aspirantes o precandidatos impugnen ante el referido Tribunal las decisiones que adopten los órganos competentes, una vez que agoten los procedimientos internos de justicia partidaria.

Acorde con lo anterior, el Congreso del Estado de Quintana Roo, en términos del artículo 116, fracción IV, incisos f), párrafo primero, l), primera parte y m), segunda parte, de la Constitución Federal[59], previó en la Ley Electoral Local que los estatutos de los partidos políticos establecerán un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual debe ser independiente,

---

[58] **Artículo 228**
(…)
**6.** Es competencia directa de cada partido político, a través del órgano establecido por sus Estatutos, o por el reglamento o convocatoria correspondiente, negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias a esta Ley o a las normas que rijan el proceso interno, así como confirmar o modificar sus resultados, o declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección, aplicando en todo caso los principios legales y las normas establecidas en sus Estatutos o en los reglamentos y convocatorias respectivas. Las decisiones que adopten los órganos competentes de cada partido podrán ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria.

[59] **Artículo 116.** (…)
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
(…)
**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
(…)
**f)** Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;
(…)
**l)** Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;
(…)
**m)** Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y (…)

imparcial y objetivo (artículo 67, fracción V, inciso G)[60]; conducirse con legalidad y respeto a los plazos que contemplen los estatutos para la resolución de los procedimientos de justicia intrapartidaria, a fin de garantizar los derechos de los militantes; y ponderar los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los principios de auto organización y auto determinación de que gozan los partidos para la consecución de sus objetivos (artículo 80-quater, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, primera parte y quinto)[61].

Así también, dispuso que el sistema de justicia intrapartidaria deberá tener una sola instancia, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita; establecer plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución de los medios de justicia interna; respetar todas las formalidades esenciales del procedimiento; y ser eficaces formal y materialmente para, en su caso, restituir a los

---

[60] **Artículo 67.** Los Estatutos establecerán:
(…)
**V.** Las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, entre los cuales deberá contar, cuando menos, con los siguientes:
(…)
**G.** Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial y objetivo. (…)

[61] **Artículo 80-quater.** Los partidos políticos locales establecerán procedimientos de justicia intrapartidaria que incluirán mecanismos alternativos de solución de controversias.
El órgano de decisión colegiado previsto en el artículo 67, fracción V, inciso G de esta Ley, deberá estar integrado de manera previa a la sustanciación del procedimiento por un número impar de miembros; será el órgano responsable de impartir justicia interna y deberá conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad, así como con respeto a los plazos que establezcan los estatutos de los partidos políticos y aprobará sus resoluciones por mayoría de votos.
Los estatutos de los partidos políticos establecerán medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos, para lo cual deberán prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento.
Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. (…)
En las resoluciones de los órganos colegiados de decisión se deberán ponderar los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los principios de auto organización y auto determinación de que gozan los partidos políticos para la consecución de sus fines.

afiliados en el goce de los derechos político-electorales en los que resientan un agravio (artículo 80-quater, párrafo sexto)[62].

En este sentido, el hecho de que se obligue a los militantes de los partidos políticos a agotar los medios intrapartidarios de defensa antes de promover los medios de impugnación establecidos en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, competencia del Tribunal Electoral del Estado, no vulnera su derecho de acceso a la justicia, pues la forma como se regula en ley el sistema de justicia intrapartidaria permite que cuenten, desde un punto de vista orgánico y procedimental, con un medio de defensa idóneo y eficaz para, en su caso, ser restituidos en el goce de los derechos político-electorales que hayan sido violados con motivo de actos o resoluciones del partido al que pertenezcan. Luego, el alegato de los promoventes parte de meras suposiciones respecto de si, en la práctica, los medios de justicia intrapartidaria no funcionan de tal manera, lo cual no puede ser considerado en el análisis abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada, además de que, de ser éste el caso, se actualizaría la excepción a la regla general de definitividad (per saltum), en los términos establecidos por el artículo 31, fracción XI, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral[63], con lo cual no se

---

[62] **Artículo 80-quater.** (…)
El sistema de justicia interna de los partidos políticos deberá tener las siguientes características:
**I.** Tener una sola instancia de resolución de conflictos internos a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita;
**II.** Establecer plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución de los medios de justicia interna;
**III.** Respetar todas las formalidades esenciales del procedimiento, y
**IV.** Ser eficaces formal y materialmente para, en su caso, restituir a los afiliados en el goce de los derechos político electorales en los que resientan un agravio.

[63] **Artículo 31**. Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes, cuando:
(…)
**XI.** Cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes o normas internas de los partidos políticos, según corresponda, salvo que se considere que los órganos partidistas competentes no estuviesen integrados e

dejaría sin defensa a los militantes; de ahí que deba reconocerse la validez de la segunda parte del párrafo cuarto del artículo 80-quater de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**b)** El Partido Morena (décimo sexto concepto de invalidez) impugna oportunamente el artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por falta de certeza en lo que se considerará "la vía más expedita", para efectos de la notificación de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales en casos urgentes o extraordinarios.

El precepto citado es del tenor literal siguiente (se subraya la parte expresamente combatida:

> ***"Artículo 57. En casos urgentes o extraordinarios, las notificaciones de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales, podrán hacerse por vía telegráfica, a través de fax o por la vía más expedita y surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o se acuse su recibo."***

Como se advierte, las notificaciones a que se refiere el precepto transcrito se relacionan con acuerdos de requerimiento a los órganos electorales, no a particulares, por lo que el promovente parte de una premisa falsa, al considerar que lo dispuesto en dicha norma puede dejar a los gobernados en estado de indefensión.

Al margen de lo anterior, la norma impugnada autoriza que, en casos urgentes o extraordinarios, este tipo de notificaciones se lleven a cabo por telégrafo, fax o "la vía más expedita", debiendo entender esto último dentro de los cauces legalmente establecidos y no como

---

instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso. (…)

una autorización para elegir cualquier medio de comunicación que, se considere, reúne dicha característica -como alega el accionante-.

En este sentido, entre los medios que la legislación electoral permite para realizar notificaciones y que pueden encuadrar en ese supuesto, se encuentra el correo electrónico que, incluso, a raíz de la firma del Convenio de Colaboración Institucional entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral, así como los treinta y dos Organismos Públicos Locales Electorales y los treinta y dos Tribunales Electorales Locales, relativo al Sistema de Notificaciones por Correo Electrónico, de ocho de diciembre de dos mil catorce, se ha vuelto el medio para eficientar las comunicaciones procesales entre las autoridades electorales, ante la necesidad de dar cabal cumplimiento a las diferentes atribuciones que tienen encomendadas en el ámbito de su competencia, con motivo de los procesos electorales federales y/o locales 2014-2015 y subsecuentes, atendiendo a la brevedad en los plazos; por tratarse de "un medio eficaz, eficiente, económico que contiene todas las medidas de seguridad informática que permiten tener certeza y seguridad jurídica sobre el envío y recepción de los comunicados procesales y demás información"[64].

De este modo, al no existir incertidumbre ni arbitrariedad en "la vía más expedita" por la que, ante un caso urgente o extraordinario, podrá optarse para notificar acuerdos de requerimiento a los órganos electorales, resulta infundado el concepto de invalidez que se plantea y debe reconocerse la validez del artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

---

[64] Véase Declaración I.9 y Cláusulas Primera, Tercera y Décima del citado Convenio.

## DÉCIMO QUINTO. TEMA 10. PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR

El Partido Acción Nacional impugna la constitucionalidad del artículo 321 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por considerar que establece una deficiente regulación del procedimiento ordinario sancionador. Argumenta que se trata de una regulación vaga que no establece las causas de improcedencia de una queja, los procedimientos de investigación para allegarse de elementos, así como el dictado de medidas cautelares y el procedimiento para implementarlas. Por tanto, vulnera el principio de certeza en materia electoral, ya que no se sabe el contenido de las normas que resultarán aplicables durante el proceso electoral.

El precepto impugnado señala lo siguiente:

> ***"Artículo 321. Para el desahogo de las quejas, se observará el procedimiento siguiente:***
>
> ***I. La queja deberá presentarse por escrito ante la Oficialía de Partes del Instituto, debiendo contener, nombre y firma autógrafa del representante del partido político respectivo; narración de hechos; disposiciones legales que a su juicio se hayan infringido, y el ofrecimiento o aportación de pruebas, indicando las que deberán ser requeridas cuando se justifique que habiéndolas solicitado oportunamente por escrito no se las hubieren proporcionado.***
>
> ***II. Una vez recibida la queja, la Dirección de Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, verificará que se hayan cumplido los requisitos señalados en la fracción anterior. Si no se presenta por escrito o no contiene el nombre y firma autógrafa del denunciante, así como, la narración de hechos o las disposiciones legales que se hayan infringido, la queja se desechará de plano.***

***III. Si no contiene pruebas, dentro de las veinticuatro horas se prevendrá al denunciante para que las subsane dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a partir de su notificación, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, la desechará de plano.***

***IV. La Dirección de Partidos Políticos contará con cuarenta y ocho horas para comunicarle al partido político, coalición y/o ciudadano involucrado, la interposición de la denuncia en su contra, y lo emplazará para que en un término de cinco días contados a partir del día siguiente al de la notificación, conteste por escrito lo que a su derecho convenga ofreciendo las pruebas que acrediten su defensa.***

***V. La Dirección de Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, al admitir la contestación, resolverá sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes dentro de los tres días hábiles siguientes, ordenando la preparación y desahogo de las mismas, para lo cual contará con un período de siete días hábiles.***

***VI. Concluido el plazo señalado para el desahogo de las pruebas, la Dirección de Partidos Políticos en coordinación con la Dirección Jurídica, resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes mediante dictamen que será turnado al Consejo General a efecto de que resuelva sobre la responsabilidad e imponga la sanción correspondiente, o bien, absuelva al presunto infractor, en los asuntos de su competencia.***

***El desahogo de las quejas, además de lo previsto en el presente artículo, se deberá ajustar a lo previsto en el reglamento que al efecto emita el Consejo General a propuesta de la Junta General.***

***Las resoluciones dictadas en el ámbito de la competencia del Instituto podrán ser impugnadas ante el Tribunal.”***

El concepto de invalidez es infundado.

La Constitución Federal no contempla causas de improcedencia, facultades de investigación o medidas cautelares, como elementos esenciales que deban acompañar a un procedimiento sancionador en la materia electoral o a otro tipo de procedimientos administrativos.

En efecto, el artículo 14, párrafo segundo, constitucional señala que los actos privativos deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento[65], mismas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en las siguientes etapas:

- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.

- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.

- La oportunidad de alegar.

---

[65] **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. (No. Registro: 200,234, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, Página: 133).

- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

De lo anterior se sigue que la Constitución Federal define los contenidos mínimos de un proceso de carácter privativo, como lo es un procedimiento sancionatorio en materia electoral, los cuales se identifican en cuatro etapas encaminadas a la presentación de argumentos y pruebas, que se deben desarrollar de forma subsecuente.

Así, la inclusión de determinadas figuras procesales específicas no es una cuestión constitucionalmente exigible a todo procedimiento.

En este sentido, el legislador local cuenta con una libertad configurativa amplia para definir los procedimientos que garanticen el cumplimiento de la ley electoral, pudiendo, incluso, establecer condiciones procesales específicas en atención al tipo de proceso y la materia que se regule.

Por tanto, en este caso, no existe una regulación incompleta del procedimiento ordinario sancionador y no se vulnera el principio de certeza, toda vez que las supuestas deficiencias que señala el accionante constituyen figuras de carácter accesorio que no son parte estructural del proceso y no deben ser incluidas o reguladas indefectiblemente por el legislador local.

En atención a lo razonado, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 321 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

## DÉCIMO SEXTO. TEMA 11. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

**a)** El Partido Morena (décimo cuarto concepto de invalidez) impugna oportunamente el inciso b) del párrafo tercero del artículo 325 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por el otorgamiento de una atribución de carácter jurisdiccional a un órgano perteneciente a la autoridad administrativa electoral.

El precepto citado es del tenor literal siguiente (se subraya la parte expresamente combatida):

> ***"Artículo 325. La denuncia en la vía prevista en este capítulo, deberá reunir los siguientes requisitos:***
>
> ***a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;***
>
> ***b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;***
>
> ***c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;***
>
> ***d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;***
>
> ***e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y***
>
> ***f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.***
>
> ***En materia de radio y televisión, el órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Dirección Jurídica del Instituto, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.***

***La denuncia será desechada de plano por la Dirección Jurídica del Instituto, sin prevención alguna, cuando:***

***a) No reúna los requisitos indicados en el numeral 1 del presente artículo;***

***b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político electoral;***

***c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o***

***d) La denuncia sea evidentemente frívola.***

***La Dirección Jurídica del Instituto deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser informada por escrito al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado, para su conocimiento.***

***Cuando la Dirección Jurídica del Instituto admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.***

***Si la Dirección Jurídica del Instituto considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá al Consejero Presidente del Instituto dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el numeral anterior. Esta decisión podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado."***

La vía a la que se refiere el precepto es la prevista en el Capítulo Único del Libro Quinto "Del Procedimiento Especial Sancionador" que, conforme al artículo 322 de la Ley Electoral Local, es instruido por la Dirección Jurídica del Instituto Electoral Estatal, dentro de los procesos electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que (i)

contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, (ii) constituyan actos anticipados de precampaña o campaña o (iii) violen lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal; así como por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, dentro de los procesos electorales locales, cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la base III del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Federal, en los términos establecidos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales[66].

En el primer caso, de admitirse la denuncia, se seguirá el trámite respectivo, con el emplazamiento al denunciante y denunciado, la celebración de una audiencia de pruebas y alegatos, la rendición de un informe circunstanciado y el turno del expediente al Tribunal Electoral del Estado para su resolución; de desecharse la denuncia, se notificará al denunciante por el medio más expedito y se informará al Magistrado Presidente del referido Tribunal para su conocimiento.

De este modo, si los hechos denunciados no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral, el procedimiento especial sancionador no será la vía para combatirlos, por lo que la Dirección Jurídica del Instituto Electoral Estatal, en ejercicio de sus funciones como órgano instructor de dicho procedimiento, puede

---

[66] **Artículo 322.** Dentro de los procesos electorales, la Dirección Jurídica del Instituto, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:
**a)** Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral;
**b)** Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, o
**c)** Violen lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal.
Dentro de los procesos electorales locales será competencia de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruir el procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 en materia de propaganda en radio y televisión, de conformidad con lo previsto por el artículo 160, numeral 2, de la ley general antes mencionada.

válidamente desechar la denuncia y, en todo caso, esta determinación puede ser impugnada ante el Tribunal Electoral Local, a través del juicio de inconformidad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76, fracción II, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral[67].

Por lo tanto, resulta infundado el concepto de invalidez hecho valer por el accionante, pues, además de que será en última instancia una autoridad jurisdiccional -y no administrativa- la que resuelva en definitiva respecto de la admisión y resolución del procedimiento especial sancionador, el alegato específico sobre el alto grado de discrecionalidad, que puede derivar en arbitrariedad, en la decisión que adopte la Dirección Jurídica del Instituto Electoral Local, no puede ser considerado en el análisis abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada; de ahí que deba reconocerse la validez del inciso b) del párrafo tercero del artículo 325 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

---

[67] **Artículo 76.** El juicio de inconformidad que conocerá y resolverá el Tribunal, procederá en contra de:
(…)
**II.** Actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, con excepción de los que son materia del Juicio de Nulidad.
**Artículo 88.** El juicio de nulidad que conocerá y resolverá el Tribunal, procederá en contra de:
**I.** Los resultados consignados en las actas que contengan el cómputo correspondiente, para demandar la nulidad de votación recibida en una o varias casillas, por las causales previstas en el artículo 82 de esta Ley;
**II.** Los resultados consignados en las actas que contengan el cómputo correspondiente, para demandar la nulidad de la elección que corresponda por las causales previstas en los artículos 84 al 87 de esta Ley;
**III.** Los resultados consignados en las actas que contengan el cómputo correspondiente de Gobernador, diputados o ayuntamientos, por error aritmético en las mismas;
**IV.** La declaración de validez de las elecciones y otorgamiento de constancias de mayoría;
**V.** Actos o resoluciones relativas al cómputo y asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional; o
**VI.** Actos o resoluciones relativas al cómputo y asignaciones de miembros de los ayuntamientos por el principio de representación proporcional.

**b)** El Partido Acción Nacional reclama la inconstitucionalidad de los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al considerar que el Tribunal Electoral Estatal es incompetente para resolver procedimientos especiales sancionadores. Si bien se replica el sistema previsto a nivel federal en el artículo 41, base III, apartado D, no se tomó en cuenta que el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo carece de una sala especializada para resolver procedimientos especiales sancionadores. Asimismo, alega que el referido Tribunal no cuenta con la competencia y estructura orgánica para resolver esos procedimientos, según lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.

Los artículos impugnados disponen lo siguiente:

***"Artículo 327. Celebrada la audiencia, el titular de la Dirección Jurídica del Instituto, deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, así como un informe circunstanciado, al Tribunal Electoral del Estado, para que emita la resolución que corresponda.***

***El informe circunstanciado deberá contener por lo menos, lo siguiente:***

***a) La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia;***

***b) Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad;***

***c) Las pruebas aportadas por las partes;***

***d) Las demás actuaciones realizadas, y***

***e) Las conclusiones sobre la queja o denuncia.***

***Del informe circunstanciado se enviará una copia al Consejero Presidente del Instituto, para que dé cuenta a éste.”***

***“Artículo 328. Recibido por el Tribunal Electoral del Estado, un expediente en estado de resolución conforme a los artículos anteriores, lo turnará de inmediato a la ponencia que corresponda, a fin de que se presente al Pleno el proyecto de resolución que corresponda en un plazo que no debe exceder de 5 días.”***

El concepto de invalidez es infundado, toda vez que no es necesario que el Tribunal Electoral Local cuente con una sala especializada, a efecto de poder resolver procedimientos especiales sancionatorios.

Conforme a lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 8/2010, el establecimiento de procedimientos especializados en materia electoral a nivel constitucional no predefine la existencia de un órgano específico al que se otorguen atribuciones de manera exclusiva.

Por otra parte, de la lectura de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución Federal, no se advierte que la instrucción o resolución de los procedimientos especiales sancionatorios haya sido conferida a la autoridad administrativa o jurisdiccional estatal de forma específica.

Por ello, no existe impedimento alguno para que cada Estado de la República defina el o los órganos a los que se encomienda el conocimiento de los procedimientos especiales sancionatorios, siempre que se observen y salvaguarden los principios que rigen tanto la impartición de justicia como la materia electoral.

Por lo tanto, determinar cuál debe ser la autoridad competente para instruir y resolver sobre procedimientos especiales sancionatorios es una cuestión de diseño orgánico que se encuentra dentro de la libertad configurativa en materia electoral con la que cuentan las entidades federativas.

Por otra parte, el hecho de no se haya generado un órgano especializado para la atención de los procedimientos hace innecesario que se establezca una competencia directamente a nivel de Ley Orgánica, puesto que la misma se entiende conferida al Tribunal Electoral, en su carácter de órgano especializado de jurisdicción electoral estatal.

Las competencias de los poderes u órganos estatales no se encuentran sujetas a una reserva de tipo específico de ley. Por tanto, no existe un problema de constitucionalidad por el hecho de que la competencia del Tribunal Electoral para conocer del procedimiento especial sancionador le haya sido conferida en una ley distinta a la Ley Orgánica que regula sus competencias.

Por lo razonado, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

## DÉCIMO SÉPTIMO. TEMA 12. PARIDAD DE GÉNERO

Los Partidos de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y Morena impugnan el artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por la omisión de establecer la obligación legal de cumplir con la paridad de género de forma total -no sólo en su dimensión vertical, sino también horizontal- para las candidaturas a integrantes de los Ayuntamientos y diputados de mayoría relativa.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

***"Artículo 159. Corresponde a los partidos políticos y coaliciones, el derecho de solicitar ante los Órganos Electorales competentes el registro de sus candidatos a cargos de elección popular. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán solicitarlo ante las mismas autoridades por su propio derecho.***

***Las candidaturas a diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente. Para los ayuntamientos, las candidaturas se registrarán por planillas integradas por propietarios y suplentes***

***Los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa mediante fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado. Las listas de candidatos y candidatas por el principio de representación proporcional, así como planillas a miembros de los Ayuntamientos, se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista o planilla, según corresponda; las propuestas de planillas de ciudadanos y ciudadanas que aspiren a candidaturas independientes a los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa deberán observar las mismas reglas. En todos los casos se promoverá la participación de los jóvenes."***

Los conceptos de invalidez son infundados.

### a) Paridad en candidaturas para Ayuntamientos

De conformidad con el precedente resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015[68] y 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015[69], la paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todo aquel órgano gubernamental que integre representación popular, como los órganos legislativos y los Ayuntamientos, pero sin que esto signifique que dicho principio resulte aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios. Así, nuestro principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de carácter unipersonal.

El principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular siempre se debe extender a las planillas que se presentan para la integración de Ayuntamientos. Ahora bien, la paridad exigida constitucionalmente es aquella que permite avanzar hacia una integración paritaria de los órganos, mediante la presentación y participación del mismo número de mujeres y de hombres para los cargos de elección a órganos de representación popular. A esto se le puede denominar como paridad vertical, mediante la cual se busca intercalar de forma paritaria a los candidatos de distinto género y garantizar que cada suplente sea del

---

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

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

mismo género que el candidato propietario, a efecto de generar integraciones legislativas o de Cabildos más equitativas.

La aplicación de la paridad de género a los Ayuntamientos se debe hacer tomando en consideración el órgano constitucional de que se trata, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral.

En el caso concreto, no resulta posible aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de uno de los cargos que integran el órgano, como la Presidencia Municipal, puesto que el principio constitucional de paridad de género lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, mas no el acceso a un cargo específico.

Por tanto, es necesario determinar la configuración constitucional de los Ayuntamientos, así como los mecanismos para su integración, a efecto de definir si es posible que les resulte aplicable el principio de paridad de género horizontal.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Para efectos constitucionales, se entiende que es el Ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado, el que ejerce las funciones de gobierno.

Asimismo, para efectos electorales, se entiende que se vota por una planilla de candidatos para integrar el Ayuntamiento y no de forma individual por cada una de las personas que integran dicha planilla. Por lo tanto, no se trata de la nominación o elección a un cargo de

carácter unipersonal, en el que se vote por una persona en específico, sino de la elección entera de un órgano de gobierno mediante una planilla predefinida.

Los preceptos impugnados contemplan la existencia de reglas para garantizar la paridad de género vertical, con lo cual se asegura que el cincuenta por ciento de las candidaturas de cada una de las planillas y de la lista corresponda a mujeres, en un esquema de alternancia, en el que se coloque, en forma sucesiva, una mujer seguida de un hombre o viceversa, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos (aplicable a la postulación de candidaturas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional).

No obstante, los partidos accionantes reclaman que la normatividad electoral es omisa en contemplar la paridad horizontal, consistente en garantizar que el cincuenta por ciento de las candidaturas a un mismo cargo en todas las planillas recaiga en mujeres, de manera que exista igual porcentaje de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías en todos los Ayuntamientos de un Estado (aplicable únicamente a la postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa).

Ahora bien, el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.

Exigir paridad específica respecto de presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas, que permita la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

En este orden de ideas, no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa, por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino

con el procedimiento legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, pues es precisamente durante el debate en la Cámara de Senadores en el que, a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal o Municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.

En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues, de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales, como la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

En tales condiciones, resulta infundado el reclamo de que el artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo es omiso en regular lo relativo a la paridad horizontal de género en candidaturas para Municipios.

**b) Paridad en candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa**

En el caso de la paridad en las candidaturas a diputados por mayoría relativa, la norma impugnada dispone que los partidos políticos o coaliciones postularán candidatos y candidatas a diputados por el principio de mayoría relativa, mediante fórmulas compuestas

cada una por un propietario y un suplente del mismo género, observando la paridad de género en la totalidad de los distritos electorales que componen la circunscripción del Estado.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en su artículo 232, numerales 3 y 4[70], que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

Así, este Pleno estima que la norma no es omisa y sí contempla la obligación de que se respete la paridad de género para la integración de los candidatos a diputados, puesto que refiere, de forma expresa, que la misma debe ser aplicada respecto de la totalidad de los distritos electorales, lo cual presupone que debe existir paridad en el número de personas que integran la totalidad de las fórmulas.

Por otra parte, se debe considerar que la presunta disparidad se genera exclusivamente porque se trata de un número impar de

---

[70] **Artículo 232.** (…)
**3.** Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
**4.** El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. (…)

distritos electorales, cuestión que imposibilita tener un número par de fórmulas por género para cada distrito.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, este Tribunal Pleno determinó que si bien el principio de paridad constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesto, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio. Así, el principio de paridad no es equiparable a un principio de igualdad estricta, sino que el mismo puede ser modulado, en atención a circunstancias específicas que se puedan presentar en cada caso.

Por tanto, el hecho de que en Quintana Roo actualmente se tenga un número impar de distritos electorales que impida hacer una repartición igualitaria de las fórmulas, en atención a un criterio de género, no genera la inconstitucionalidad de la norma reclamada, ya que ésta es una circunstancia fáctica de la geografía electoral estatal que puede operar en el sentido de tener una mayoría de candidatos encabezados por candidaturas de un género u otro, pero siempre limitado por la obligación de respetar una integración paritaria en todo momento.

De esta forma, se reconoce la validez del artículo 159, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

## DÉCIMO OCTAVO. TEMA 13. FINANCIAMIENTO

**a)** Morena impugna los artículos 87, fracción II, 88, párrafos primero y segundo, 89, primera parte y 90, párrafo primero, en relación

con los artículos 85, fracción II[71], 304, párrafo segundo[72] y 311, párrafo primero[73], de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, ya que los mismos disponen un modelo de financiamiento en el que prevalece el financiamiento privado sobre el público. En este sentido, se sostiene que los límites previstos a las aportaciones de los militantes y simpatizantes, aunado al financiamiento por autofinanciamiento y rendimientos financieros, podría ser superior al que se fija como financiamiento para el gasto autorizado en las campañas y precampañas, afectando los principios de autenticidad de las elecciones y equidad del financiamiento público, previstos en los artículos 41, base II y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.

Los artículos que se impugnan disponen lo siguiente:

---

[71] **Artículo 85.** El financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado y será destinado al sostenimiento de sus actividades permanentes u ordinarias, para la obtención del voto y para actividades específicas, se entregará a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña, legalmente registrados y se fijará en la siguiente forma y términos:
(…)
**II.** El financiamiento público extraordinario para las actividades tendientes a la obtención del voto se otorgará al inicio de las campañas electorales y durante el año en que se elijan Gobernador y Diputados equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que les corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan Diputados o miembros de los Ayuntamientos equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
Durante los procesos electorales cada uno de los partidos políticos recibirá adicionalmente, el monto equivalente al treinta por ciento de su distribución proporcional del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de la estructura electoral. (…)

[72] **Artículo 304.** (…)
A más tardar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, el Consejo General del Instituto determinará los topes de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será el equivalente al veinte por ciento de lo establecido para las campañas, según la elección de que se trate.

[73] **Artículo 311.** Los partidos políticos podrán realizar gastos con motivo de las precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta por la cantidad equivalente al quince por ciento del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate. (…)

***"Artículo 87. El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:***

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

***II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. Las aportaciones de militantes no podrán exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral, y***

***III. Los candidatos en su conjunto podrán aportar un quince por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral para el financiamiento de las campañas."***

***"Artículo 88. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, de conformidad con las normas reglamentarias que al efecto expidan las autoridades competentes.***

***De la totalidad de aportaciones deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos, en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y***

***cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales.***

***En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables.***

***Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.”***

***“Artículo 89. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para los efectos de esta Ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido registrará y reportará en sus informes respectivos el financiamiento obtenido por esta modalidad, de conformidad con lo dispuesto en las legislaciones y reglamentos electorales que al efecto expidan las autoridades competentes.”***

***“Artículo 90. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionales a las provenientes de las modalidades señaladas en el presente capítulo y se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto expida la autoridad competente y conforme a las reglas siguientes:***

***I. A las operaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 92 y demás relativas de esta Ley y los ordenamientos correspondientes, atendiendo al tipo de operaciones realizadas;***

***II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del***

***financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y***

***III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad, deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.”***

El concepto de invalidez es infundado.

En primer lugar, se debe tomar en consideración que se pueden aportar recursos de carácter privado a las precampañas y campañas, puesto que se debe diferenciar entre los recursos públicos que constitucionalmente se destinan a esas actividades y los límites de financiamiento público y privado que puede tener un precandidato o candidato. En este sentido, los límites a los gastos de campaña se refieren a los límites totales de recursos públicos y privados que pueden ser aportados a las mismas.

Por lo que el gasto autorizado para precampañas y campañas, al no ser un concepto que se integre únicamente con financiamiento público, no puede servir como parámetro para determinar si las normas impugnadas permiten un financiamiento privado superior al público. En efecto, no resulta posible conceptualmente comparar el financiamiento privado total que se permite a cada partido político con un límite que se compone en parte por financiamiento privado.

En el supuesto de que el accionante se refiera exclusivamente a que el financiamiento privado sobrepasa el financiamiento público que se destina a precampañas y campañas, se estima que también es infundado el concepto de invalidez.

De conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, se estima que, en relación con el tema del financiamiento privado de los partidos políticos locales, si bien existe un amplio margen de configuración legislativa para regular por parte de los Congresos Locales, existen contenidos de base que los legisladores deben seguir, los cuales se encuentran previstos en el artículo 116, fracción IV, constitucional y las leyes generales.

En efecto, el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional[74] señala que todas las constituciones y leyes locales deben garantizar, en materia electoral, que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; ello deberá ser de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales de la materia; por otro lado, en el inciso h) de la propia norma, se indica que, en estas normas locales (constituciones y leyes), se deberán fijar los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.

---

[74] **Artículo 116.** (…)
**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
(…)
**g)** Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
**h)** Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; (…).

En paralelo, el artículo 41, base II, constitucional dispone que el financiamiento público se compone por tres tipos distintos de ministraciones: (i) destinadas para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, (ii) tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y (iii) las de carácter específico de los partidos políticos. Su característica principal es que dichas ministraciones provienen del erario público, es decir, que se encuentran establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades federativas, en cada caso. El financiamiento privado, en cambio, son aquellos recursos de los que se allegan los institutos políticos para la realización de sus actividades, los cuales no forman parte del erario público.

En este sentido, dada la existencia del mandato constitucional, debe considerarse que derivan dos fuentes posibles de financiamiento para partidos: el financiamiento público y el financiamiento privado.

Ahora bien, conceptualmente el financiamiento privado no puede sobrepasar el financiamiento público, pero respecto de la totalidad del mismo y no solamente por lo que hace al financiamiento público para precampañas y campañas.

En el artículo 50, numeral 2[75], de la Ley General de Partidos Políticos, se señala que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento; ello, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución, en el que se consigna que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de

---

[75] **Artículo 50**
(…)
**2.** El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Se concluye entonces que el financiamiento público se integra con los recursos públicos que se destinan para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y actividades específicas como entidades de interés público, y que es este financiamiento *in toto* el que debe ser considerado como parámetro para limitar el financiamiento privado.

En este sentido, para determinar si una legislación permite que el financiamiento privado sobrepase el público, es necesario hacer dicho comparativo respecto del total de conceptos que componen el financiamiento público, y no sólo sobre una parte, como lo es el financiamiento a precampañas y campañas.

Por tanto, en este caso, no resulta posible analizar si se ha rebasado la prohibición al financiamiento privado, toda vez que el concepto de invalidez plantea dicha problemática respecto del financiamiento público para precampañas y campañas y la totalidad del financiamiento privado.

Es por lo anterior que este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 87, fracción II, 88, párrafos primero y segundo, 89, primera parte y 90, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**b)** El Partido de la Revolución Democrática señala que el artículo 85, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado

de Quintana Roo es inconstitucional, por aumentar indebidamente el financiamiento público establecido para los partidos políticos, en términos del artículo 41, base II, constitucional.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 85. El financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado y será destinado al sostenimiento de sus actividades permanentes u ordinarias, para la obtención del voto y para actividades específicas, se entregará a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña, legalmente registrados y se fijará en la siguiente forma y términos:***
>
> ***(…)***
>
> ***II. El financiamiento público extraordinario para las actividades tendientes a la obtención del voto se otorgará al inicio de las campañas electorales y durante el año en que se elijan Gobernador y Diputados equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que les corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan Diputados o miembros de los Ayuntamientos equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.***
>
> ***Durante los procesos electorales cada uno de los partidos políticos recibirá adicionalmente, el monto equivalente al treinta por ciento de su distribución proporcional del financiamiento público ordinario, para el desarrollo de la estructura electoral. (…)"***

El concepto de invalidez es infundado.

Como se ha referido, el artículo 41, base II, de la Constitución Federal dispone que el financiamiento público de los partidos políticos nacionales se divide en las ministraciones que corresponden al

sostenimiento de (i) las actividades ordinarias permanentes, (ii) las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y (iii) las de carácter específico.

Este Tribunal Pleno resolvió en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014[76], que los recursos para estructuras electorales se deben entender como gastos que deben ser clasificados como destinados para la obtención del voto.

En este sentido, este Pleno determinó que las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales constituyen recursos que deben aplicarse única y exclusivamente de manera intermitente conforme al pulso de los procesos electorales, ya sea directamente, mediante la adquisición de propaganda, o bien, en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y terceros, para las tareas de organización del partido y gestión administrativa que dichos procesos implican[77].

---

[76] Mayoría de nueve votos de los Ministros 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votó en contra Alberto Pérez Dayán. Ausente: Sergio A. Valls Hernández.

[77] **FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO 2, INCISOS B) Y F), Y 76, PÁRRAFO 3, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL ESTABLECER LOS GASTOS DE "ESTRUCTURA PARTIDISTA" Y DE "ESTRUCTURAS ELECTORALES" DENTRO DE LAS MINISTRACIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE AQUELLOS ENTES Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL PÁRRAFO 3 DEL MENCIONADO NUMERAL 72**. El artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el financiamiento público de los partidos políticos nacionales se divide en las ministraciones que corresponden: a) al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, b) a las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y c) a las de carácter específico. Ahora, respecto de las ministraciones destinadas a las actividades de carácter específico, el inciso c) de la fracción II del artículo constitucional citado pormenoriza sobre las actividades en las que se aplicarán dichas ministraciones y señala concretamente las relativas a la educación, capacitación, investigación

El criterio que rige entonces es que debe existir congruencia entre el tipo de financiamiento que se otorga a los partidos y su destino final, por lo que no es constitucionalmente admisible que recursos que se encuentra etiquetados constitucionalmente se destinen a cuestiones distintas, en atención a la posible dificultad que se puede generar para fiscalizarlos y también para evitar desequilibrios presupuestales entre los partidos.

---

socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. En lo que toca a las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por objeto conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica del instituto político relativo, mientras que las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, constituyen recursos que deben aplicarse también única y exclusivamente de manera intermitente conforme al pulso de los procesos electorales, ya sea directamente mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que dichos procesos implican. En congruencia con lo expuesto, se concluye que los artículos 72, párrafo 2, incisos b) y f), y 76, párrafo 3, en la porción normativa que dice: "... con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario", de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer los gastos de "estructura partidista" y de "estructuras electorales" dentro de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de aquellos entes son inconstitucionales ya que, por un lado, ninguno de esos dos gastos de carácter estructural queda comprendido dentro de la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, o tareas editoriales y, por otro, a pesar de que dichos gastos se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, incongruentemente con este destino y al margen de lo que la Norma Fundamental prevé, el legislador secundario los etiquetó dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no es constitucionalmente admisible porque significa incrementar el gasto correspondiente con erogaciones que no son continuas o permanentes y restar, en cambio, una cantidad equivalente a los fondos intermitentes para la obtención del voto, suma de dinero que además ya no será fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas. Asimismo, en vía de consecuencia, debe declararse la invalidez integral del párrafo 3 del artículo 72 de la Ley General de Partidos Políticos en el cual se pormenorizan los "gastos de estructuras electorales", los cuales ya no pueden considerarse válidos al haberse expulsado del orden jurídico tal concepto presupuestal. (Época: Décima Época, Registro: 2008150, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 66/2014 (10a.), Página: 12).

Por tanto, el financiamiento para estructuras electorales que establece el precepto impugnado es constitucional, ya que dichos gastos se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, congruentemente con su destino, razón por la cual se reconoce la validez del artículo 85, fracción II, párrafo segundo, del artículo 85 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**c)** El Partido Morena impugna los artículos 85, fracción III, párrafo tercero y 86, párrafos primero y segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, ya que establecen un trato diferenciado, que carece de justificación constitucional, a los partidos políticos nacionales con acreditación ante el Instituto Electoral Estatal posterior a la última elección respecto de los demás partidos, para efectos del otorgamiento de financiamiento público local, lo cual es contrario al principio de equidad, establecido en los artículos 41 y 116 constitucionales.

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

> ***"Artículo 85. El financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado y será destinado al sostenimiento de sus actividades permanentes u ordinarias, para la obtención del voto y para actividades específicas, se entregará a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña, legalmente registrados y se fijará en la siguiente forma y términos:***
>
> ***(…)***
>
> ***III. Los partidos políticos recibirán anualmente, en forma adicional, un monto total equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para sus actividades ordinarias como entidades de interés público, para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a las***

***tareas editoriales, en los términos de la Ley de Instituciones.***

***Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido político, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.***

***El financiamiento público ordinario y para la obtención del voto, se otorgará a los partidos que hubiesen obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados inmediata anterior, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.”***

***“Artículo 86. Los partidos políticos que hayan obtenido su registro o acreditación ante el Instituto con fecha posterior a la última elección, recibirán financiamiento público, otorgándose a cada uno de ellos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por la fracción II del artículo 85 de esta Ley.***

***Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público solo en la parte que se distribuya de forma igualitaria.***

***Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.”***

El concepto de invalidez es infundado.

En el caso del financiamiento de partidos políticos nacionales y locales de nuevo registro, existe regulación específica a nivel de ley general, la cual es una base obligatoria, en términos del artículo 116, fracción IV, constitucional.

Así, el artículo 51, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos[78] señala que los partidos políticos, nacionales o locales, que

---

[78] **Artículo 51**
**1.** Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:
**a)** Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:
**I.** El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;
**II.** El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;
**III.** Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;
**IV.** Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y
**V.** Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.
**b)** Para gastos de Campaña:
**I.** En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;
**II.** En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y
**III.** El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.
**c)** Por actividades específicas como entidades de interés público:
**I.** La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

- Se otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda.

- Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Ahora bien, el artículo reclamado reproduce íntegramente la fórmula de distribución del financiamiento público para partidos de nuevo registro, previsto en la legislación general. Dicho precepto señala que los partidos políticos que hayan obtenido su registro o

---

**II.** El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y
**III.** Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.
**2.** Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:
**a)** Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y
**b)** Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.
**3.** Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

acreditación ante el Instituto con fecha posterior a la última elección recibirán financiamiento público, otorgándose a cada uno de ellos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el dos por ciento del monto que por financiamiento total corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda. Asimismo, participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya de forma igualitaria.

De esta forma, la norma local aplica para los partidos nacionales o locales de nuevo registro, para efectos de las elecciones locales, la misma fórmula de financiamiento que la prevista a nivel de ley general.

Ahora bien, el partido accionante señala que le tiene que ser aplicada una fórmula de financiamiento aplicable a los partidos que han obtenido, por lo menos, el tres por ciento de la votación, toda vez que, en su carácter de partido nacional, ya tiene acreditada su representatividad.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno determinó que, en materia de financiamiento público, los partidos con registro nacional se encuentran sometidos a las reglas aplicables a los partidos de registro local, sin que sea posible exigir algún tipo de tratamiento diferenciado, puesto que se trata del acceso a recursos locales.[79]

---

[79] **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. EL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, QUE CONDICIONA SU ACCESO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL**. El artículo 122, apartado C, base primera,

Lo cierto es que si un partido nacional no tiene representatividad comprobada a nivel de un Estado, es evidente que no está en situación igual a aquellos partidos nacionales o locales que sí lo han probado, al ya haber participado en las elecciones locales.

Por tanto, en atención a que se trata de financiamiento con recursos locales y no federales, los partidos políticos que contiendan en las elecciones del Estado de Quintana Roo, con independencia de que cuenten con registro nacional, deben estar a las reglas locales, las cuales, al aplicarse indistintamente a todos los partidos que participan

---

fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrá expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales de esa entidad, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios rectores contenidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución Federal, entre ellos, el de equidad. En esa tesitura, el artículo 121 del mencionado Estatuto dispone que los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento. Ahora bien, el hecho de que el artículo 30, párrafo primero, del Código Electoral del Distrito Federal, establezca que los partidos políticos que por sí mismos hubieren obtenido por lo menos el 2% de la votación total emitida en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, no viola el mencionado principio, pues, por una parte, se da un trato igual a todos aquellos partidos políticos que se encuentren en la misma situación, ya que los que no alcancen la votación mínima requerida no tendrán derecho al financiamiento público y, por otra, aun cuando los partidos políticos conserven su registro nacional, lo cierto es que si no tienen a nivel local (Distrito Federal) representatividad, al no haber alcanzado el porcentaje mínimo, es evidente que no están en situación igual a aquellos que sí obtuvieron ese porcentaje, de manera que en atención a que se trata de recursos locales y no federales, es indudable que los partidos políticos que contiendan en las elecciones del Distrito Federal, con independencia de que cuenten con registro nacional, deben estar a las disposiciones locales, las cuales al aplicar las mismas reglas a los partidos que participan en el mismo ámbito local, cumplen con el principio de equidad en materia electoral. Además, conforme al artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fines promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; de ahí que se instituya en las disposiciones fundamentales, el otorgamiento de financiamiento público para que logren tales fines; sin embargo, por la misma razón, si dentro del ámbito local, los partidos beneficiados con este tipo de financiamiento no logran una representatividad significativa para el logro de los fines que persiguen, no se justifica el acceso al financiamiento público. (Época: Novena Época, Registro: 181511, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Mayo de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 29/2004, Página: 1156).

en el mismo ámbito local, que se encuentren en la misma situación, son equitativas.

En consecuencia, no existe un trato inequitativo en el presente caso, toda vez que la regla de financiamiento se aplica a todos los partidos que sean de nuevo registro y no hayan participado en una elección estatal; razón por la cual este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 85, fracción III, párrafo tercero y 86, párrafos primero y segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**d)** El Partido Acción Nacional considera que el legislador local, al establecer, en el artículo 87, fracciones II y III, la manera en que habrá de conformarse el financiamiento de los partidos políticos en la entidad y las reglas a que se sujetará, no partió de una base igualitaria de aportación para todos los partidos, en contra de lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal. Refiere que la determinación del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario para los partidos políticos, como límite de aportaciones permitidas a los militantes y del quince por ciento también del financiamiento público ordinario para los partidos políticos, como límite de aportaciones permitidas a los candidatos, rebasa por mucho el porcentaje establecido en el referido artículo 41, base II, constitucional, que parte de la base de un tratamiento igualitario, por lo que la mayoría de los partidos no podría llegar a ese monto que pueden aportar los militantes, generando una inequidad en el monto de aportación. Por último, señala que el precepto impugnado no respeta los límites al financiamiento privado que establece la Ley General de Partidos Políticos.

A su vez, el Partido de la Revolución Democrática impugna el mismo precepto, por estimar que regula conceptos de financiamiento

privado de forma distinta a lo señalado en el artículo 56, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 87. El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:***
>
> ***I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político, deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, del cual deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;***
>
> ***II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. Las aportaciones de militantes no podrán exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral, y***
>
> ***III. Los candidatos en su conjunto podrán aportar un quince por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral para el financiamiento de las campañas."***

Los conceptos de invalidez son infundados.

El precepto impugnado refiere que el límite para las aportaciones de militantes será del cuarenta por ciento del monto total del financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el

año de la elección, mientras que el límite de las aportaciones de candidatos será del quince por ciento, lo que nos lleva a obtener un porcentaje de financiamiento privado del cincuenta y cinco por ciento compuesto entre ambos conceptos, como se advierte a continuación:

| **TIPO DE APORTACIONES** | **PORCENTAJE DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO** |
|---|---|
| Aportaciones de militantes | 40% |
| Aportaciones de candidatos | 15% |
| TOTAL | 55% |

Como se observa, la suma de los porcentajes establecidos por el legislador local para aportaciones de militantes y candidatos es menor al financiamiento público, por lo que no vulnera la prevalencia que debe existir de este último, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal.

Cabe aclarar que los conceptos de los porcentajes previstos en el precepto impugnado no representan el total de las participaciones por concepto de financiamiento privado, de manera que el legislador local deberá respetar en todo momento el principio de referencia establecido en la Constitución Federal, en el sentido de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo cual significa que este último invariablemente deberá ser menor a aquel[80].

---

[80] **FINANCIAMIENTO PRIVADO SUSCEPTIBLE DE SER RECIBIDO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, AL ESTABLECER QUE AQUÉL NO PODRÁ EXCEDER DEL 99% DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto legal, al establecer que el financiamiento privado a partidos políticos no puede exceder del 99% del financiamiento público que les otorga el Instituto Electoral de Querétaro, no contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional, toda vez que únicamente dispone el total de los conceptos que integran el financiamiento privado y no sólo de las aportaciones de sus simpatizantes. En esa tesitura, el Legislador local incorporó como principio de referencia a su sistema jurídico el establecido para el orden federal de la Constitución General de la República, en el sentido de que el

Referido lo anterior, debe determinarse si el precepto impugnado genera inequidad en el monto de aportación que pueden realizar los militantes de los partidos políticos y si sobrepasa los montos de aportaciones anuales que, para militantes y candidatos, se establecen en la Ley General de Partidos Políticos.

En la impugnación, se alega que los porcentajes establecidos en el precepto impugnado no parten de una base igualitaria de aportación, en términos del artículo 41, base II, constitucional, debido a la inequidad que genera la aportación de militantes de unos partidos frente a otros; sin embargo, no asiste la razón al accionante, toda vez que cada uno de los partidos, acorde con su propia situación, recibirá los elementos y financiamiento respectivos.

Como se desprende de lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/99, la equidad en la obtención de recursos para el sostenimiento y la realización de los fines de los partidos políticos estriba en el derecho igualitario para que todos puedan alcanzar esos beneficios y no por el hecho de que, cuantitativamente hablando y por sus circunstancias particulares, un partido pueda o deba recibir más o menos cantidad de esos elementos o recursos.

Debe entonces distinguirse entre el derecho mismo y su resultado material, ya que el primero corresponde a la situación legal que autoriza que, conforme a las bases y criterios respectivos, cada partido esté en condiciones de recibir los elementos y recursos que le correspondan; mientras que el segundo constituye el resultado cuantitativo, es decir, la obtención material de esos elementos y

---

financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo cual significa únicamente que este último siempre será menor a aquél, por lo que el porcentaje en cantidad para que ello sea efectivo queda a juicio del Legislador, quien puede fijar la diferencia con absoluta libertad. (Tesis P. LX/2009).

recursos, los que deberán corresponder a la situación real de cada partido y no necesariamente deberán coincidir con lo que materialmente reciben unos u otros.

En conclusión, el hecho de que un partido pueda recibir mayor o menor financiamiento privado que otro partido no genera un problema de equidad, sino se trata de una situación en donde existe una idéntica oportunidad de conseguir recursos, pero cuyo resultado final dependerá de las circunstancias de cada partido.

Por último, el precepto impugnado no permite que se rebasen los montos de aportaciones anuales de financiamiento privado, previstos en la legislación general.

Si bien el artículo 56, numeral 2, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos[81] regula las aportaciones de militantes, candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales, los límites establecidos no resultan vinculantes para las elecciones locales, toda vez que los mismos parten de bases de cálculo que no resultan aplicables para las elecciones locales, al utilizar parámetros que sólo se pueden utilizar en un contexto de elecciones federales.

---

[81] **Artículo 56**
(…)
**2.** El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:
**a)** Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;
**b)** Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;
**c)** Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y
**d)** Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

Así, por ejemplo, se utiliza el diez por ciento del tope de gasto de la elección presidencial inmediata anterior, como límite a aportaciones de candidatos y simpatizantes, baremo que no puede ser trasladado para efectos de cálculo de financiamiento a una elección local, al generar distorsiones indeseables en los montos de financiamiento privado que efectivamente pueden ser recaudados.

Por tanto, si, en el caso, no existe una regulación específica a nivel constitucional o federal sobre los límites al financiamiento otorgado por militantes y candidatos a los partidos políticos en las elecciones locales, se entiende que las entidades federativas pueden ejercer su competencia en la materia.

Así, no asiste razón al promovente, toda vez que, con base en el principio de reserva legal, se debe regular el financiamiento que deben tener los partidos políticos y sus campañas electorales, con la única limitante de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados; cuestión que ya se ha estudiado.

De esta manera, al ser acordes con el principio constitucional que determina que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, los porcentajes establecidos por el legislador local son constitucionales.

Robustece lo anterior lo establecido en el artículo noveno del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifica el diverso INE/CG17/2015, mediante el cual se determinaron los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos por sus militantes y simpatizantes, las aportaciones de los precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes,

así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes durante el ejercicio dos mil quince, que indica a la letra lo siguiente:

> ***"NOVENO. Los límites a las campañas locales serán los que se indiquen en la normativa electoral de la entidad federativa correspondiente. Cuando las leyes locales en la materia remitan al criterio del INE, podrán tomar como referencia los porcentajes siguientes:***
> ***Para el límite de las aportaciones que cada partido podrá recibir como aportaciones de militantes, en dinero o en especie, el 2% del financiamiento público local total otorgado a los partidos políticos para sus actividades ordinarias. Para el límite anual de aportaciones que los simpatizantes podrán realizar, el 10% del tope de gastos de gobernador inmediato anterior.***
> ***Para el límite individual anual de aportaciones que los simpatizantes podrán realizar, 0.5% del tope de gastos de gobernador inmediato anterior.***
> ***Para el límite de las aportaciones que los precandidatos podrán aportar a sus propias precampañas, el 10% del tope de precampaña de gobernador inmediato anterior, siendo que los límites individuales por precandidato, los determinará cada partido político.***
> ***Para el límite anual de aportaciones que los candidatos podrán aportar para sus propias campañas, el 10% del tope de campaña de gobernador inmediato anterior, siendo que los límites individuales por candidato, los determinará cada partido político.***
> ***Para el límite de aportaciones de aspirante a candidato independiente y sus simpatizantes podrán aportar para recabar el apoyo ciudadano el 10% del tope de gastos de campaña de la elección inmediata anterior de que se trate.***
> ***Para el límite de aportaciones de candidatos independientes y sus simpatizantes podrán aportar para sus propias campañas el 10% del tope de gasto de campaña de que se trate."***

Como se observa, el artículo noveno transcrito utiliza la expresión "podrán", dando a entender que será decisión de cada entidad federativa determinar por sí misma en sus leyes los límites de

aportaciones al financiamiento privado o tomar como referencia los porcentajes fijados con base en el criterio del Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto, se llega a la conclusión de que el artículo 87, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo no es inconstitucional, en las porciones que establecen los límites al financiamiento de militantes y candidatos, debiendo reconocerse su validez.

**DÉCIMO NOVENO. TEMA 14. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

El Partido Morena (décimo segundo concepto de invalidez) impugna de manera oportuna el párrafo quinto del artículo 272 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por no prever reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que se asignará a los partidos que se encuentren en el supuesto de subrepresentación.

Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes, se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano[82]. Al respecto, aun con la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, se destacan los siguientes puntos que en la actualidad continúan vigentes:

- Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general bajo el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones los principios rectores para cada

[82] Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; 26/2011 y su acumulada 27/2011; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012.

uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52, 54 y 56 de la Constitución prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

- Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

- La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

- Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

- En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de “diputados de partidos”, que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo establecido para ello; sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

- El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto a la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

- El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que

tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

- La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales. El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debía presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que, en cada una de las circunscripciones, se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término “plurinominal” (significando más de uno). Con la reforma de quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en

los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y sub representación; en tanto la fracción IV establece las normas que en materia electoral rigen en los Estados, entre las que se encuentran las relacionadas con las elecciones locales, las autoridades electorales locales, los partidos políticos -sólo determinadas cuestiones en materia de conformación, derechos, autonomía interna, cancelación de registro, financiamiento, límites a las erogaciones y montos máximos de aportaciones, acceso a radio y televisión-, los candidatos independientes y los medios de impugnación.

De esta forma, para efectos del análisis del artículo impugnado, debe atenderse únicamente a lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución, que rige para el ámbito estatal; no así al diverso 54, que no resulta obligatorio para las Legislaturas Locales, por ser sólo aplicable al ámbito federal, al referirse expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

> ***"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.***
>
> ***Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:***
>
> ***(…)***
>
> ***II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no***

> ***llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.***
>
> ***Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.***
>
> ***Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. (…)”***

Del precepto constitucional citado, se desprenden las siguientes bases:

- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional y libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputados electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

- **Excepción al límite de sobrerrepresentación.** Esta diferencia puede ser mayor si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

- **Límite de subrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

Ahora bien, los artículos 52 y 54 de la Constitución Política y 35 y 36 de la Ley Electoral, ambas del Estado de Quintana Roo, prevén:

> ***"Artículo 52. La Legislatura del Estado de Quintana Roo, se integra con quince diputados electos en igual número de distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con diez diputados electos según el principio de representación proporcional. Los diputados serán electos cada tres años por sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos quintanarroenses en ejercicio de sus derechos. La Legislatura se instalará el 3 de Septiembre del año que corresponda.***
>
> ***Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.***
>
> ***Los Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y los de representación proporcional, son representantes del pueblo***

***quintanarroense, y tienen la misma calidad e igualdad de derechos y obligaciones.***

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

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

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

***Los Diputados electos en elecciones extraordinarias concluirán el período de la Legislatura respectiva."***

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

***I. Para obtener el registro de sus listas de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, el Partido Político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en cuando menos ocho de los distritos electorales, y***

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

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

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

***“Artículo 35. Conforme a lo dispuesto por la Constitución Particular, el Poder Legislativo se ejerce a través de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, misma que se integra con quince diputados electos en distritos electorales uninominales según el principio de mayoría relativa y con diez diputados asignados según el principio de representación proporcional.***

***Los diputados electos en comicios extraordinarios concluirán el período de la Legislatura respectiva.”***

***"Artículo 36. Para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, el partido político o coalición de que se trate deberá:***

***I. Acreditar, con las constancias correspondientes, la postulación de candidatos de mayoría relativa, en por lo menos ocho distritos electorales; y***

***II. Haber obtenido, al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en el Estado en la elección de diputados de mayoría relativa inmediata anterior."***

Por su parte, el artículo 272 de la Ley Electoral Estatal dispone (se subraya la parte expresamente combatida):

***"Artículo 272. Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional, se determinará cuáles partidos están en los casos del Artículo 54 de la Constitución Política del Estado, y se procederá conforme a las siguientes bases:***

***I. A todos los partidos políticos que han obtenido por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en el territorio del Estado, se le asignará una diputación; y***

***II. La fórmula para asignar las diputaciones de representación proporcional restantes, en su caso tiene dos elementos:***

***a. Cociente electoral; y***

***b. Resto mayor.***

***Para la aplicación del primer elemento, después de restada de la votación efectiva la utilizada para la asignación de curules a los partidos que obtuvieron el dos por ciento de la votación estatal emitida, el total de votos que representa la votación ajustada se divide entre el número de curules a repartir en el cociente que resulte, se asignarán a los partidos políticos tantas diputaciones como número de veces contenga su volumen el cociente electoral obtenido.***

***Por votación efectiva se entenderá la que resulte de deducir de la votación estatal emitida los votos nulos, los votos de los candidatos independientes y los candidatos no registrados, así como los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado el dos por ciento.***

***Si después de aplicar el cociente electoral, aún quedaren diputaciones por distribuir, se utilizarán en forma decreciente los restos mayores, que son los remanentes de votos que tuvieron los partidos políticos una vez restados los utilizados en las asignaciones anteriores.***

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

***Los diputados electos según el principio de representación proporcional se asignan en el orden en que fueron registrados en las listas estatales de cada partido.”***

De lo anterior, se advierte, en lo que interesa, que:

- El Congreso del Estado se integra por un total de veinticinco diputados, de los cuales quince son electos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos electorales uninominales, y diez por el principio de representación proporcional.

- Para obtener el registro de listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, los partidos políticos

deben acreditar que participan con candidatos a diputados de mayoría relativa en, cuando menos, ocho de los distritos electorales.

- Para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deben haber alcanzado, por lo menos, el tres por ciento de la votación total emitida en el territorio del Estado.

- **Ningún partido político puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.**

**Esta base no se aplica al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.**

- **El porcentaje de representación de un partido político no puede ser menor al porcentaje de votación que hubiese obtenido menos ocho puntos porcentuales.**

- A los partidos políticos que hayan obtenido, por lo menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en el territorio del Estado, se les asigna una diputación.

- La fórmula para asignar las diputaciones de representación proporcional restantes se integra con dos elementos: cociente electoral (se asignan a los partidos tantas diputaciones como número de veces contenga su volumen el cociente resultante después de restar de la votación efectiva la utilizada para la asignación de curules a aquellos

que hayan obtenido el dos por ciento de la votación estatal emitida) y resto mayor (si quedaren diputaciones por distribuir, se utilizarán en forma decreciente los remanentes de votos que obtuvieron los partidos una vez restados los utilizados en las asignaciones anteriores).

- En todo caso, en la asignación, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

Como se observa, la norma impugnada reproduce las bases establecidas en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, relativas al límite de sobrerrepresentación, su excepción y el límite de subrepresentación; debiendo entender por el término “votación emitida”, a que se refiere dicha norma, el concepto determinado por este Tribunal Pleno para la mecánica de asignación de curules por el principio de representación proporcional, es decir, la votación total menos los votos nulos, los emitidos para candidatos independientes y para candidatos no registrados[83].

En este sentido, el hecho de que la citada norma no prevea expresamente reglas o mecanismos de ajuste en caso de que uno o varios partidos se encuentren subrepresentados, contrario a lo señalado por el accionante, no conlleva su invalidez, pues la autoridad encargada de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional debe verificar que no se sobrepasen los límites de sobre y sub representación en los términos señalados y, de ser el caso, hacer las adecuaciones necesarias para cumplir con las disposiciones constitucionales y legales relativas; de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez que se plantea y deba, por tanto,

[83] Acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015; 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015; y 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015.

reconocerse la validez del párrafo quinto del artículo 272 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**VIGÉSIMO. TEMA 15. REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO LOCAL**

El Partido Acción Nacional (séptimo concepto de invalidez) impugna oportunamente el párrafo sexto del artículo 74 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, por establecer condiciones distintas a las exigidas por el artículo 95, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, para el caso en que un partido político nacional que hubiese perdido el registro, por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral ordinario federal, pueda optar por el registro como partido político local.

El precepto citado es del tenor literal siguiente (se subraya la parte expresamente combatida):

> ***"Artículo 74. Para la declaratoria de pérdida de registro o acreditación de partido político, debido a la causa que se señala en la fracción I del artículo anterior, la Junta General del Instituto elaborará un proyecto de dictamen, dentro de los treinta días naturales siguientes al término del proceso electoral, tomando en cuenta los cómputos y declaraciones de validez respectivos de los consejos del Instituto y las resoluciones del Tribunal.***
>
> ***Si algún partido político se encontrara en los supuestos de las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior, la Junta General del Instituto emitirá el proyecto de dictamen, dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en que tenga conocimiento de la causa correspondiente, otorgándole previamente al partido político la garantía de audiencia.***
>
> ***El Consejo General dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que haya recibido el proyecto***

***de dictamen, emitirá la declaratoria correspondiente y solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.***

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

***Los Partidos Políticos Nacionales que pierdan su acreditación ante el Instituto por no haber reunido el mínimo de votación requerido en la presente Ley, podrán presentar de nueva cuenta su solicitud de acreditación hasta el mes de Julio del año anterior del siguiente proceso electoral local, siempre y cuando mantengan su registro ante el INE. En este caso, recibirán financiamiento público extraordinario para la campaña electoral, por un monto equivalente al dos por ciento de la cantidad que resultó otorgar en forma igualitaria al conjunto de partidos políticos en dicho año. En tanto que el ordinario, se le ministrará a partir del mes de enero siguiente.***

***Los Partidos Políticos Nacionales que pierdan su registro ante el INE por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral federal, podrán solicitar su registro como partido político local, siempre y cuando hayan alcanzado el tres por ciento de la votación efectiva para diputados en la última elección ordinaria.”***

Resulta fundado el concepto de invalidez referido, suplido en su deficiencia, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y

83/2014[84], en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, declaró la invalidez de una norma similar, por incompetencia de los Congresos Locales para regular supuestos y requisitos de registro de los partidos políticos, sobre la base de que éstos se encuentran reservados a la Federación, conforme al artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce[85].

Cabe señalar que, no obstante que el citado artículo transitorio no fue señalado expresamente como precepto constitucional violado, es factible el estudio de la referida incompetencia de las Legislaturas Estatales para regular los supuestos y requisitos de registro de los partidos políticos, reservados a la Federación, dado que el accionante aduce la violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa, en confronta directa con el artículo 95, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, emitido con fundamento en dicho transitorio.

Por lo anterior, debe declararse la invalidez del párrafo sexto del artículo 74 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

## VIGÉSIMO PRIMERO. TEMA 16. PÉRDIDA DE REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO LOCAL

El Partido Acción Nacional (sexto concepto de invalidez) impugna de manera oportuna la fracción I del artículo 73 de la Ley Electoral del

---

[84] Bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

[85] **TRANSITORIOS**
**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:
**I.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:
**a)** Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales; (…).

Estado de Quintana Roo, por establecer condiciones distintas a las exigidas por el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, para el caso de pérdida de registro como partido político, particularmente, en relación con la base sobre la que se calculará el porcentaje mínimo que deberá obtenerse en el proceso electoral respectivo.

El precepto citado es del tenor literal siguiente (se subraya la parte expresamente combatida):

> ***"Artículo 73. Son causas de pérdida del registro o acreditación de un partido político en el Estado:***
>
> ***I. No obtener en el proceso electoral para Diputados inmediato anterior, al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en el Estado;***
>
> ***II. Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro o acreditación;***
>
> ***III. Incumplir de manera grave o sistemática, a juicio del Consejo General, las obligaciones que señala esta Ley;***
>
> ***IV. Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, de conformidad con sus estatutos;***
>
> ***V. Haberse fusionado con otro partido político; o***
>
> ***VI. Abstenerse de participar en cualquiera de las elecciones locales."***

En principio, debe señalarse que, a diferencia de las normas sobre registro de partidos políticos nacionales y locales, reservadas a la Federación -como se explicó en el considerando anterior-, conforme al artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce; las normas sobre pérdida de registro de partidos políticos locales y de acreditación de partidos políticos nacionales son

competencia de los Congresos Locales, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Federal[86], como sostuvo este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015[87], en sesión de treinta de noviembre de dos mil quince.

Ahora bien, en las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014[88] y 5/2015[89], resueltas en sesiones de once de septiembre de dos mil catorce y quince de junio de dos mil quince, este Pleno determinó que la regla prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, constitucional obliga a los partidos locales a obtener, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en alguna de las elecciones que se celebren para la renovación de los Poderes Ejecutivo o Legislativo Locales, pues, de lo contrario, les será cancelado el registro. Así, esta regla constitucional exige que los partidos locales demuestren un mínimo de representatividad en las elecciones de gobernador o diputados locales.

En este sentido, contrario a lo señalado por el accionante, la base sobre la que se calcula el porcentaje mínimo que deberá obtenerse en

---

[86] **Artículo 116.** (…)
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
(…)
**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
(…)
**f)** (…)
El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, les será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales; (…).

[87] Bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

[88] Bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[89] Bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

el proceso electoral respectivo, establecida en la norma impugnada, es la misma que se prevé en el citado artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo; no obstante lo cual resulta fundado el concepto de invalidez que plantea, suplido en su deficiencia, pues claramente se advierte que el precepto constitucional autoriza que dicho porcentaje se obtenga en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación de los Poderes Ejecutivo o Legislativo Estatales, en tanto que la disposición combatida lo contempla sólo respecto del "proceso electoral para Diputados inmediato anterior".

Por tanto, debe declararse la invalidez de la fracción I del artículo 73 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y precisarse que su expulsión del orden jurídico local no genera un vacío normativo, dada la existencia de una norma constitucional de aplicación directa sobre el particular.

**VIGÉSIMO SEGUNDO. TEMA 17. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

**a)** El Partido de la Revolución Democrática impugna el artículo 132, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que prevé la exigencia particular de que las manifestaciones de respaldo a los aspirantes a candidatos a Gobernador sean presentadas en las sedes de los Consejos que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan expresar su apoyo, por considerar que se limita injustificadamente el derecho a votar y ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional.

El precepto citado dispone lo siguiente (se subraya la parte expresamente combatida):

***"Artículo 132. Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente, conforme a las siguientes reglas:***

***I. Las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado;***

***II. La recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos o coaliciones y que los propios aspirantes decidan acreditar;***

***III. Las manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a Gobernador serán presentadas en las sedes de los Consejos que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo;***

***IV. Las manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a Diputados serán presentadas en la sede del Consejo Distrital que corresponda a la demarcación por la que se pretenda competir, y exclusivamente por ciudadanos con domicilio en ese ámbito territorial, y***

***V. Las manifestaciones de apoyo para aspirantes a los Ayuntamientos serán presentadas en la sede del Consejo Municipal, Distrital o Distritales que correspondan a la demarcación por la que se pretenda competir, y exclusivamente por los ciudadanos con domicilio en el municipio de que se trate.***

***En la Convocatoria se establecerán lineamientos para la adecuada recepción de las manifestaciones de respaldo, incluyendo, en su caso, la instalación de módulos que acuerde en su caso, el Consejo General."***

El Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 132, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría

calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**b)** Los Partidos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática impugnan el artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al considerar que es inconstitucional la exigencia de que el porcentaje de respaldo ciudadano al candidato independiente que se postule para el cargo de Gobernador se encuentre distribuido en la totalidad de los distritos electorales del Estado, ya que se trata de un requisito irrazonable que limita el derecho a ser votado, establecido en el artículo 35 constitucional.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

***"Artículo 134. Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el Consejo General del Instituto.***

***La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales se llevará a cabo conforme a las siguientes reglas:***

***I. El Instituto, a través de la Dirección de Partidos Políticos, verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada uno de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular;***

***II. De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato Independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas;***

> ***III. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el tres por ciento de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidato independiente en la elección de que se trate, y***
>
> ***IV. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el tres por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.”***

El concepto de invalidez es fundado.

El criterio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte es que las Legislaturas Locales tienen libertad configurativa para establecer los requisitos que deben cumplir los candidatos independientes para poder ser registrados para contender en un proceso electoral.

En este sentido, no existe un parámetro constitucional que permita determinar cuáles son los parámetros mínimos y máximos que deben cumplir los candidatos independientes. Asimismo, no les resultan aplicables los mismos requisitos exigidos a los partidos políticos de reciente formación, puesto que se trata de figuras con racionalidades y temporalidades distintas.

Las entidades federativas tienen un interés relevante en solicitar a los futuros candidatos que cuenten con un apoyo mínimo, a efecto de poder participar en el proceso electoral, puesto que no se quieren procesos electorales con candidaturas frívolas que sólo fragmentan la representación popular y complican innecesariamente las condiciones de administración de los procesos.

En este sentido, se debe entender que la regulación estatal debe garantizar la posibilidad de que exista la participación política de los candidatos independientes, siempre y cuando se demuestre que tienen un mínimo de representatividad.

Así, la constitucionalidad de los requisitos para los candidatos independientes se revisa en atención a que sean baremos que se encaminen a demostrar que el candidato cuenta con apoyo popular o que sean requisitos que pueden ser cumplidos de forma razonable por los candidatos.

En el caso concreto, tenemos una regla que obliga a que todo candidato independiente cuente con un mínimo de apoyo en todos los distritos electorales del Estado de Quintana Roo, cuestión que, si bien persigue la finalidad de garantizar su representatividad ante el electorado, también constituye una medida desproporcionada que carece de justificación racional.

Se entiende que la presencia territorial puede ser un criterio de representatividad que permita determinar el apoyo popular que tiene un candidato independiente. No obstante, el criterio de presencia territorial absoluta de los candidatos independientes a Gobernador en todos los distritos electorales es irrazonable, puesto que es un baremo absoluto que sobrepasa la exigencia de demostrar que el candidato independiente cuente con un mínimo de apoyo popular. En este sentido, los requisitos de representatividad deben encaminarse a demostrar que existe un apoyo popular mínimo y no propiamente una presencia en todos los distritos electorales.

Asimismo, esta medida es de difícil o imposible cumplimiento para los candidatos independientes, en atención a las condiciones

materiales de los mismos, así como a las condiciones geográficas y demográficas de cada uno de los distritos; sin que se advierta que la nueva medida legislativa sea una condición necesaria para adelantar el interés estatal de garantizar una ordenación mínima de la representación política y no proveer incentivos artificiales para la creación de un proceso electoral en el que se refleje una multitud fragmentada de intereses.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**c)** Los Partidos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Acción Nacional impugnan el artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que establece la negativa de registro como candidato independiente cuando se haya sido militante o afiliado de un partido político o candidato postulado por un partido político a un puesto de elección popular en los dos años anteriores a la elección.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 140. El registro como candidato independiente será negado en los siguientes supuestos:***
>
> ***I. Cuando el dictamen a que se refiere el artículo 136 de esta Ley no permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, o cuando a partir del mismo se concluya que el tope de gastos para tal efecto o el límite de aportaciones individuales fue rebasado;***
>
> ***II. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los plazos previstos en el artículo 161 de esta Ley;***

> ***III. Cuando no se haya satisfecho cualquiera de los requisitos para la procedencia del registro a que se refiere el artículo 138 y los demás que establezca esta Ley, ni siquiera con posterioridad al requerimiento que en su caso haya formulado el Instituto, o cuando el desahogo a este último se haya presentado de manera extemporánea.***
>
> ***IV. Cuando el aspirante haya sido miembro de las dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o militante de partido político alguno, o candidato postulado por un partido político a puesto de elección popular en los dos años anteriores a la elección.”***

El concepto de invalidez es infundado.

De conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014[90], la incorporación de la figura de las candidaturas independientes tiene la finalidad de abrir cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia de un partido político, y eso es lo que busca el artículo combatido; por tanto, se trata de una medida encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida que restringe razonablemente el derecho a ser votado.

La disposición impugnada fue emitida por el Congreso del Estado de Quintana Roo, en uso de la libertad de configuración legislativa que esta Suprema Corte ha reconocido en la materia de candidaturas independientes.

Asimismo, tomando en consideración que las candidaturas independientes son una vía alterna para la participación ciudadana, sin la intermediación de partidos políticos, se entiende que el objetivo de

[90] Bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

la limitación reclamada es salvaguardar el carácter de candidatura independiente, como una figura de participación de los ciudadanos desvinculada de los partidos políticos. Por tanto, la restricción combatida se explica como una medida que pretende evitar la influencia de los institutos políticos en aquellos ciudadanos que decidan competir por un cargo de elección popular por la vía independiente.

Si bien, en términos de la Ley General de Partidos Políticos, afiliado o militante es el ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación, lo que supone que no se trata de personas que tengan a su cargo la toma de decisiones propias de los órganos de dirección de los institutos políticos; también lo es que el militante o afiliado, finalmente, al formar parte de éstos, provoca que exista la posibilidad del aprovechamiento de la estructura partidista, de la influencia o de la obtención de apoyos del partido político hacia aquella persona que decida ser candidato independiente, pero que, como militante o afiliado, tiene o tuvo un vínculo con el partido político al que pertenecía.

Sobre esta lógica, también resulta constitucional la limitación a la participación como candidato independiente a aquellas personas que hayan participado como candidatos a cualquier cargo de elección popular, postulados por un partido político en los dos años anteriores, ya que se trata de ciudadanos que tuvieron un vínculo con el partido político que en su momento los postuló, por lo que se busca evitar que el instituto al que hayan pertenecido y que los postuló como candidatos, influya en la candidatura independiente o que, incluso, el

aparato del partido político sea utilizado para apoyar a personas ajenas éste.

El razonamiento anterior encuentra sustento en el precedente resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014[91], que literalmente dispone:

> ***"(…)***
> ***266. Así, puede sostenerse que las normas que establecen un plazo de separación como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida de preservar precisamente el carácter de candidatura independiente en los términos del artículo 35 fracción II de la Constitución Federal, y que, por lo tanto son razonables dichos plazos. En este mismo sentido es claro que una de las características de las candidaturas independientes es la desvinculación de los partidos políticos, de otra manera existiría la posibilidad de incorporar un fraude a la ley o la Constitución Federal pues podría desvirtuarse la figura de la candidatura independientes, ya que los propios partidos políticos, además de registrar a sus candidatos de partido podrían abarcar el espacio que le corresponde a los candidatos independientes con personas que pertenecen al propio partido. A mayor abundamiento, la medida temporal pretenden evitar precisamente, que atendiendo a circunstancias políticas de los partidos, un miembro de un partido político, sea en contubernio con el partido político para que tenga dos candidatos en el mismo lugar, o a la inversa, un miembro molesto con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente.***
> ***(…)***
> ***En consecuencia con lo anterior, se reitera que es infundada la pretensión de los partidos políticos promoventes, pues este Tribunal Pleno considera que las aludidas restricciones contenidas en la norma combatida si contemplan una finalidad***

[91] Bajo la Ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce.

> ***constitucionalmente legítima, consistente en que la figura de la candidatura independiente implica, necesariamente, como su nombre lo indica: no solo el derecho, sino la posibilidad de que un ciudadano pueda postularse y obtener el registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo directo o encubierto de un partido político; por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez de la norma contenida en el artículo 191 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. (…)”.***

En consecuencia, los conceptos de invalidez hechos valer son infundados y se reconoce la validez del artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

## VIGÉSIMO TERCERO. TEMA 18. PROCESO ELECTORAL

El Partido Morena impugna oportunamente el párrafo primero del artículo 107 -cuya invalidez ha sido declarada-, en relación con los artículos 161, fracciones I a IV y 303, párrafo sexto, por falta de certeza sobre la fecha de inicio de la etapa de precampañas (octavo concepto de invalidez); el artículo 149 y demás relativos en los que se establece la fecha de inicio del proceso electoral, por permitir el desarrollo de determinadas etapas fuera del proceso electoral ordinario (noveno concepto de invalidez); el párrafo sexto del artículo 303, en relación con los artículos 80-quater, párrafo cuarto, segunda parte -cuya validez ha sido reconocida-, 107, párrafo primero -cuya invalidez ha sido declarada-, 149, 151, párrafo primero y 161, fracciones I a IV, por violación a los principios de certeza y definitividad, dada la superposición de las fechas de inicio y conclusión de los procesos democráticos internos con las de inicio del proceso electoral ordinario y otras de sus etapas, la imprecisión de las fechas de inicio y conclusión de las precampañas -con repercusión sobre la fecha límite para la presentación de convenios de coalición y el acceso a los

medios de justicia intrapartidaria por parte de militantes y precandidatos-, la reducción y casi desaparición de la fase de inter campañas -con implicaciones fácticas en cuanto a la desigualdad en la asignación de tiempos oficiales en radio y televisión- (décimo concepto de invalidez); el párrafo primero del artículo 169, por falta de certeza sobre la duración de la etapa de campañas (décimo primer concepto de invalidez).

Por su parte, el Partido Acción Nacional impugna oportunamente los artículos 149 y 151, párrafo primero, por la reducción de los plazos en que deben desarrollarse los diversos actos que conforman la etapa de preparación de la elección, la superposición de fechas y realización de actividades fuera del proceso electoral ordinario y la falta de certeza sobre el inicio de las precampañas (décimo concepto de invalidez).

Los preceptos citados, con excepción de aquellos respecto de los cuales este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado (artículos 80-quater, párrafo cuarto, segunda parte y 107, párrafo primero) a la letra establecen (se subrayan las partes expresamente combatidas):

> ***"Artículo 149. <u>El proceso electoral ordinario para la elección de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, inicia el 15 de febrero del año de la elección</u> y concluye con la toma de posesión de los cargos."***
>
> ***"Artículo 151. <u>La etapa de preparación de la elección, se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre el 15 de febrero del año de la elección</u> y concluye al iniciarse la jornada electoral. (…)"***
>
> ***"Artículo 168 (SIC). Los plazos y órganos competentes para la recepción de la solicitud de registro de candidaturas, serán los siguientes:***

***I. Para candidatos a Gobernador, el veintiocho de marzo del año de la elección, ante el Consejo General;***

***II. Para miembros de los Ayuntamientos, el ocho de abril del año de la elección, ante los Consejos Municipales o los Distritales, según corresponda.***

***III. Para diputados por el principio de mayoría relativa, el catorce de abril del año de la elección, ante los Consejos Distritales respectivos, y***

***IV. Para Diputados por el principio de representación proporcional, el diecinueve de abril del año de la elección, ante el Consejo General.***

***El Instituto difundirá ampliamente la apertura del registro de las candidaturas y los plazos a que se refiere este artículo.”***

***“Artículo 169. Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha del registro de candidaturas que aprueben los Órganos Electorales competentes y concluirán tres días antes de la Jornada Electoral. En ningún caso podrán exceder de noventa días, ni durar menos de sesenta días, para el caso de la elección de Gobernador, y las elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos durarán de treinta a sesenta días. (…)”***

***“Artículo 303. (…)***

***Los procesos democráticos internos que realicen los partidos políticos no podrán iniciar antes de los cuarenta días naturales previos al de la apertura de registro de candidatos de la elección de que se trate, debiendo concluir a más tardar un día antes del inicio del período de solicitud de registro de candidatos que establece la presente ley.”***

Resultan infundados los conceptos de invalidez referidos, por lo siguiente:

En primer término, debe advertirse que el artículo 161 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que establece las fechas para

la recepción de solicitudes de registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular, fue materia de una fe de erratas[92] en su párrafo primero -que ahora erróneamente lo identifica como 168- y en sus fracciones II, III y IV, ante la incorrecta publicación de las mismas en el Periódico Oficial, al señalarse “marzo”, en lugar de “abril” -como se previó tanto en el dictamen con minuta de decreto emitido por las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana y Órganos Autónomos como en el decreto expedido por el Congreso Local-[93].

La importancia de lo anterior radica, por un lado, en que los accionantes no tuvieron en cuenta la referida fe de erratas -publicada antes de que promovieran el presente medio de control constitucional el once de diciembre de dos mil quince- al momento de formular sus conceptos de invalidez y, por otro, en que tales fechas son tomadas como referencia por otros artículos de la propia ley para el desarrollo de diversas etapas del proceso electoral, el cual se lleva a cabo -en lo que interesa- en los siguientes términos:

| **FECHA** | **ACTO** | **FUNDAMENTO** |
|---|---|---|
| 15 de febrero de 2016 | Fecha de inicio del proceso electoral ordinario<br><br>Fecha de inicio de la etapa de preparación de la elección, con la primera sesión del Consejo General | Artículo 149<br><br>Artículo 151 |
| 16 de febrero de 2016 | Fecha de aprobación de los lineamientos y la convocatoria para candidatos independientes | Artículo 122, párrafo primero |
| 17 de febrero de 2016 | Fecha a partir de la cual pueden iniciar los procesos democráticos | Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción I |

[92] Publicada en el Número 79 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el nueve de diciembre de dos mil quince.
[93] Fojas 1011 y 1271, respectivamente, del tomo III del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

| | | |
|---|---|---|
| | internos de los partidos políticos para aspirantes al cargo de Gobernador | |
| 18 de febrero de 2016 | Fecha de publicación de la convocatoria para candidatos independientes | Artículo 122, párrafo segundo |
| 19 de febrero de 2016 | Fecha de inicio del plazo para la presentación de las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 123, fracción I |
| 22 de febrero de 2016 | Fecha de conclusión del plazo para la presentación de las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 123, fracción I |
| 26 de febrero de 2016 | Fecha de inicio del plazo para la presentación de las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 123, fracción II |
| 27 de febrero de 2016 | Fecha límite para la emisión de los acuerdos definitivos sobre las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 127, fracción I |
| 28 de febrero de 2016 | Fecha de inicio del plazo para la obtención del respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador<br><br>Fecha a partir de la cual pueden iniciar los procesos democráticos internos de los partidos políticos para aspirantes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 128, fracción I<br><br>Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción II |
| 1 de marzo de 2016 | Fecha de conclusión del plazo para la presentación de las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 123, fracción II |
| 5 de marzo de 2016 | Fecha de inicio del plazo para la presentación de las solicitudes de registro | Artículo 123, fracción III |

| | | |
|---|---|---|
| | como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa<br><br>Fecha a partir de la cual pueden iniciar los procesos democráticos internos de los partidos políticos para aspirantes a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción III |
| 7 de marzo de 2016 | Fecha límite para la emisión de los acuerdos definitivos sobre las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 127, fracción II |
| 8 de marzo de 2016 | Fecha de conclusión del plazo para la presentación de las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa<br><br>Fecha de inicio del plazo para la obtención del respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 123, fracción III<br><br>Artículo 128, fracción II |
| 10 de marzo de 2016 | Fecha a partir de la cual pueden iniciar los procesos democráticos internos de los partidos políticos para aspirantes a los cargos de diputados de representación proporcional | Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción IV |
| 13 de marzo de 2016 | Fecha límite para la emisión de los acuerdos definitivos sobre las solicitudes de registro como aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 127, fracción III |
| 14 de marzo de 2016 | Fecha de inicio del plazo para la obtención del respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes a los | Artículo 128, fracción III |

| | | |
|---|---|---|
| | cargos de diputados de mayoría relativa | |
| 17 de marzo de 2016 | Fecha de conclusión del plazo para la obtención del respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 128, fracción I |
| 21 de marzo de 2016 | Fecha de conclusión del plazo para la obtención del respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 128, fracción II |
| 22 de marzo de 2016 | Fecha de emisión de la declaratoria de registro de los candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 135, párrafo primero |
| 24 de marzo de 2016 | Fecha límite para la presentación del informe sobre licitud de recursos de los candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 136, párrafo primero |
| 25 de marzo de 2016 | Fecha de conclusión del plazo para la obtención del respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 128, fracción III |
| 26 de marzo de 2016 | Fecha de emisión de la declaratoria de registro de los candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 135, párrafo primero |
| 27 de marzo de 2016 | Fecha límite para la emisión del dictamen sobre licitud de recursos de los candidatos independientes al cargo de Gobernador<br><br>Fecha límite de conclusión de los procesos democráticos internos de los partidos políticos para aspirantes al cargo de Gobernador<br><br>Fecha límite de conclusión de la etapa de | Artículo 136, párrafo segundo<br><br>Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción I<br><br>Artículo 304, párrafo primero |

| | | |
|---|---|---|
| | precampañas al cargo de Gobernador | |
| 28 de marzo de 2016 | Fecha límite para la presentación del informe sobre licitud de recursos de los candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 136, párrafo primero |
| | Fecha para la presentación de las solicitudes de registro como candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 137, en relación con el artículo 161, fracción I |
| | Fecha para la presentación de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador | Artículo 161, fracción I |
| 30 de marzo de 2016 | Fecha de emisión de la declaratoria de registro de los candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 135, párrafo primero |
| | Fecha límite para la verificación de las solicitudes de registro como candidatos independientes al cargo de Gobernador | Artículo 139, párrafo primero |
| | Fecha límite para la verificación de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador | Artículo 163, párrafo primero |
| 1 de abril de 2016 | Fecha límite para la presentación del informe sobre licitud de recursos de los candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 136, párrafo primero |
| | Fecha límite para el desahogo de las prevenciones que, en su caso, se formulen respecto de las solicitudes de | Artículo 139, párrafo segundo |

| | | |
|---|---|---|
| | registro como candidatos independientes al cargo de Gobernador<br><br>Fecha límite para el desahogo de las prevenciones que, en su caso, se formulen respecto de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador | Artículo 163, párrafo segundo |
| 2 de abril de 2016 | Fecha para el registro de los candidatos independientes al cargo de Gobernador<br><br>Fecha para el registro de los candidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador<br><br>Fecha de inicio de la etapa de campañas para el cargo de Gobernador | Artículo 141, en relación con el artículo 163, párrafo cuarto, inciso A<br><br>Artículo 163, párrafo cuarto, inciso A<br><br>Artículo 169, párrafo primero |
| 7 de abril de 2016 | Fecha límite para la emisión del dictamen sobre licitud de recursos de los candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha límite de conclusión de los procesos democráticos internos de los partidos políticos para aspirantes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha límite de conclusión de la etapa de precampañas a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 136, párrafo segundo<br><br>Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción II<br><br>Artículo 304, párrafo primero |
| 8 de abril de 2016 | Fecha para la presentación de las solicitudes de registro como candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha para la presentación de las | Artículo 137, en relación con el artículo 161, fracción II<br><br>Artículo 161, fracción II |

| | | |
|---|---|---|
| | solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | |
| 10 de abril de 2016 | Fecha límite para la verificación de las solicitudes de registro como candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha límite para la verificación de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 139, párrafo primero<br><br>Artículo 163, párrafo primero |
| 12 de abril de 2016 | Fecha límite para el desahogo de las prevenciones que, en su caso, se formulen respecto de las solicitudes de registro como candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha límite para el desahogo de las prevenciones que, en su caso, se formulen respecto de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de miembros de los Ayuntamientos | Artículo 139, párrafo segundo<br><br>Artículo 163, párrafo segundo |
| 13 de abril de 2016 | Fecha límite para la emisión del dictamen sobre licitud de recursos de los candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa<br><br>Fecha para el registro de los candidatos independientes a los cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha para el registro de los candidatos de los partidos políticos a los | Artículo 136, párrafo segundo<br><br>Artículo 141, en relación con el artículo 163, párrafo cuarto, inciso B<br><br>Artículo 163, párrafo cuarto, inciso B |

| | | |
|---|---|---|
| | cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha de inicio de la etapa de campañas para los cargos de miembros de los Ayuntamientos<br><br>Fecha límite de conclusión de los procesos democráticos internos de los partidos políticos para aspirantes a los cargos de diputados de mayoría relativa<br><br>Fecha límite de conclusión de la etapa de precampañas a los cargos de diputados de mayoría relativa | <br><br>Artículo 169, párrafo primero<br><br>Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción III<br><br>Artículo 304, párrafo primero |
| 14 de abril de 2016 | Fecha para la presentación de las solicitudes de registro como candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa<br><br>Fecha para la presentación de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 137, en relación con el artículo 161, fracción III<br><br>Artículo 161, fracción III |
| 16 de abril de 2016 | Fecha límite para la verificación de las solicitudes de registro como candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa<br><br>Fecha límite para la verificación de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 139, párrafo primero<br><br>Artículo 163, párrafo primero |
| 18 de abril de 2016 | Fecha límite para el desahogo de las prevenciones que, en su caso, se formulen respecto de las solicitudes de | Artículo 139, párrafo segundo |

| | | |
|---|---|---|
| | registro como candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa | |
| | Fecha límite para el desahogo de las prevenciones que, en su caso, se formulen respecto de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 163, párrafo segundo |
| | Fecha límite de conclusión de los procesos democráticos internos de los partidos políticos para aspirantes a los cargos de diputados de representación proporcional | Artículo 303, párrafo sexto, en relación con el artículo 161, fracción IV |
| | Fecha límite de conclusión de la etapa de precampañas a los cargos de diputados de representación proporcional | Artículo 304, párrafo primero |
| 19 de abril de 2016 | Fecha para el registro de los candidatos independientes a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 141, en relación con el artículo 163, párrafo cuarto, inciso C |
| | Fecha para el registro de los candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 163, párrafo cuarto, inciso C |
| | Fecha de inicio de la etapa de campañas para los cargos de diputados de mayoría relativa | Artículo 169, párrafo primero |
| | Fecha para la presentación de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de representación proporcional | Artículo 161, fracción IV |

| | | |
|---|---|---|
| 21 de abril de 2016 | Fecha límite para la verificación de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de representación proporcional | Artículo 163, párrafo primero |
| 23 de abril de 2016 | Fecha límite para el desahogo de las prevenciones que, en su caso, se formulen respecto de las solicitudes de registro como candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de representación proporcional | Artículo 163, párrafo segundo |
| 24 de abril de 2016 | Fecha para el registro de los candidatos de los partidos políticos a los cargos de diputados de representación proporcional | Artículo 163, párrafo cuarto, inciso D |
| 1 de junio de 2016 | Fecha de conclusión de la etapa de campañas | Artículo 169, párrafo primero |
| 5 de junio de 2016 | Fecha de conclusión de la etapa de preparación de la elección<br><br>Fecha de la jornada electoral | Artículo 151, párrafo primero<br><br>Artículos 42 y 152 |

De lo anterior, se desprende que, contrario a lo señalado por los promoventes, todos los actos propios de la etapa de preparación de la elección (primera etapa, conforme al artículo 150, fracción I, de la Ley Electoral Local) se desarrollan dentro del proceso electoral ordinario y no fuera de éste. Al efecto, debe precisarse que, al haberse invalidado previamente el artículo 107 de la Ley Electoral, por incompetencia del legislador local, los plazos a los que deberá atenderse para efectos de solicitud y registro de los convenios de coalición serán los establecidos en el artículo 92 de la Ley General de Partidos Políticos[94].

[94] **Artículo 92**
**1.** La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la

Ahora bien, el hecho de que no se indique la fecha exacta de inicio de la fase de precampañas no vulnera el principio de certeza en materia electoral, pues, en ejercicio de su libertad de configuración, el legislador local estableció claramente el período en el cual podrán llevarse a cabo y limitó su duración, en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal[95], a las dos terceras partes de las campañas respectivas; permitiendo con ello que cada partido político, como parte de su autonomía, determine las fechas de inicio y conclusión de sus procesos democráticos internos, sujetándose a dicho período y duración.

Por otro lado, la reducción de los plazos de las distintas fases que conforman la etapa de preparación de la elección obedeció al cumplimiento del mandato impuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución[96], en el sentido de que la jornada electoral

---

elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive.
**2.** El presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, integrará el expediente e informará al Consejo General.
**3.** El Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.
**4.** Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto o el Organismo Público Local, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda.

[95] **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
(…)
**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
(…)
**j)** Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; (…).

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

tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda; sin que ello contravenga los límites que constitucionalmente se prevén en el ya citado inciso j) para la duración de las campañas que, en el caso, para la elección de Gobernador, es de sesenta días; para la elección de miembros de Ayuntamientos, de cincuenta días; y para la elección de diputados de mayoría relativa, de cuarenta y cuatro días.

En relación con esto último, como se observa, no existe la falta de certeza alegada por los accionantes respecto de la duración de la fase de campañas, pues, en ejercicio de su libertad de configuración, el legislador local estableció claramente su fecha de inicio, a partir de la fecha de registro de las candidaturas respectivas (dos de abril, para el cargo de Gobernador; trece de abril, para los cargos de miembros de Ayuntamientos; y diecinueve de abril, para los cargos de diputados de mayoría relativa) y su fecha de conclusión, tres días antes de la jornada electoral (primero de junio).

Tampoco existe la supuesta superposición de fases dentro de la etapa de preparación de la elección, a que aluden los promoventes, sino un desarrollo paralelo de los procesos democráticos internos de los partidos políticos para la selección de los candidatos que serán postulados para los distintos cargos de elección popular y los procesos de selección de los candidatos independientes a dichos cargos que

---

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
(…)
**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
(…)
**a)** Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; (…).

cumplan con los requisitos exigidos por la ley, los cuales convergen al momento del registro de las candidaturas, con el que inicia la fase de campañas.

En cuanto a los primeros, debe señalarse que los militantes y precandidatos tienen oportunidad de acceder a los medios partidistas de defensa desde la fecha en que concluya la fase de precampañas (que tiene como límite, para el caso de Gobernador, el veintisiete de marzo; para el caso de miembros de Ayuntamientos, el siete de abril; para el caso de diputados de mayoría relativa, el trece de abril; y para el caso de diputados de representación proporcional, el dieciocho de abril) hasta la fecha de registro de las candidaturas respectivas (dos, trece, diecinueve y veinticuatro de abril, en el orden apuntado), los cuales, en términos del artículo 80-quater de la Ley Electoral Estatal, deben resolverse en tiempo para garantizar sus derechos.

Respecto de los segundos, debe precisarse que los plazos que se otorgan, en particular, para la obtención del respaldo ciudadano (Gobernador, diecinueve días; miembros de Ayuntamientos, catorce días; y diputados de mayoría relativa, doce días) fueron establecidos por el legislador local en ejercicio de su libertad de configuración y resultan razonables, en tanto posibilitan el ejercicio del derecho con que cuentan los ciudadanos para aspirar a ser registrados como candidatos independientes, pues se ajustan al modelo establecido respecto de esta figura y al desarrollo de todas y cada una de las fases que sucesivamente se llevan a cabo en el proceso respectivo, garantizando con ello el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter[97].

[97] Al respecto, resultan aplicables las consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014 y 43/2014 y sus

Finalmente, debe señalarse que la fase de "intercampañas", a que se refiere uno de los accionantes por las supuestas implicaciones fácticas que la reducción en su duración tiene sobre la asignación de tiempos oficiales en radio y televisión, no se prevé en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartados A y B[98] y 116, fracción IV, inciso

---

acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, en sesiones de veintidós y treinta de septiembre de dos mil catorce:
"(…) la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de éstos.
(…) es claro que la etapa para la obtención del apoyo ciudadano, debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella.
Así, durante el desarrollo de esta etapa, los aspirantes se presentan ante los futuros electores, a quienes les comparten su intención de participar en la contienda, con la intención de sumar voluntades y adeptos a su proyecto, pues sólo si logran cierto grado de representatividad podrán ser registrados como candidatos independientes.
Lo anterior es lógico si se tiene presente que, de esta forma, se genera la presunción de que hay un sector de la población a la que, en principio, le simpatiza la posibilidad de ser representada por el candidato independiente de que se trate, lo que podría traducirse en la eventual obtención de votos que justifiquen que se le otorguen recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etc.) durante la elección.
(…) por lógica, se requerirá un respaldo mayor en el primer caso que para la elección de legisladores y munícipes, en tanto que quien quiera ser Titular del Ejecutivo estatal deberá tener representatividad en todo el territorio, mientras que quienes aspiren a integrar el Congreso o las autoridades municipales sólo en las demarcaciones territoriales respectivas. De este modo, resulta entendible que los periodos para que quienes aspiran a ser registrados como candidatos ciudadanos sean distintos de acuerdo a la elección de que se trate, y que se prevean más días para la de Gobernador (…) que en los otros dos casos (…)."

[98] **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
(…)
**III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.
**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

**a)** A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;
**b)** Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
**c)** Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
**d)** Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
**e)** El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;
**f)** A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
**g)** Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.
Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.
Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.
**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:
**a)** Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará

i), de la Constitución Federal[99], que sólo aluden a las precampañas y campañas electorales para tal efecto; por lo que resulta válido que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, determine que esta fase durará seis días (contados a partir de la fecha límite para la conclusión de la fase de precampañas y hasta la fecha de inicio de la fase de campañas), pues únicamente se encuentra obligado a respetar los tiempos que se prevén constitucionalmente para la duración de las precampañas y campañas electorales, lo que, en la especie, como se expuso anteriormente, sí hizo.

En consecuencia, el solo acortamiento de los plazos para llevar a cabo los distintos actos que conforman la etapa de preparación de la elección no resulta inconstitucional y, por ende, debe reconocerse la validez de los artículos 149, 151, párrafo primero, 161, fracciones I, II, III y IV, 169, párrafo primero y 303, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

---

comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
**b)** Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
**c)** La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.
Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

[99] **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
(…)
**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
(…)
**i)** Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución; (…).

## VIGÉSIMO CUARTO. TEMA 19. ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO NÚMERO 344, IMPUGNADO

El Partido Morena (décimo quinto concepto de invalidez) impugna oportunamente el artículo primero transitorio del Decreto Número 344, por establecer una fecha de entrada en vigor anterior a su publicación, en violación al principio de irretroactividad de la ley.

El precepto combatido a la letra establece:

***"TRANSITORIOS***

***PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor previa su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, al día siguiente que inicie su vigencia el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo en materia político electoral."***

El Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo primero transitorio del Decreto Número 344, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**VIGÉSIMO QUINTO.** De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[100], aplicable al presente medio de control en

---

[100] **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
(…)
**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus

términos del artículo 73 del propio ordenamiento[101], se determina la invalidez por extensión de los párrafos tercero y cuarto del artículo 169[102]; la fracción XVIII del artículo 77[103]; las porciones normativas "cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o (…)", "que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas" e "y terceros" de la fracción III del artículo 131[104]; y las porciones normativas "cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o (…)" y "que denigre a otros candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros (…)" de la fracción X del artículo 144[105]; el artículo 184[106]; el artículo 189,

---

efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (…).

[101] **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

[102] **Artículo 169.** (…)

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

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

[103] **Artículo 77.** Son obligaciones de los partidos políticos:

(…)

**XVIII.** Abstenerse en su propaganda, publicaciones y mensajes impresos, así como de los transmitidos en medios electrónicos, escritos y alternos de cualquier expresión que implique difamación o alguna otra que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a otros partidos políticos y a candidatos; (…).

[104] **Artículo 131.** Son obligaciones de los aspirantes registrados:

(…)

**III.** Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos o racistas; (…).

[105] **Artículo 144.** Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

(…)

**X.** Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a otros candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros; (…).

[106] **Artículo 184.** Los lugares en que se ubicarán las casillas deberán reunir los siguientes requisitos:

**I.** Hacer posible el fácil y libre acceso de los electores;

párrafo segundo[107]; el párrafo tercero del artículo 103[108]; el artículo 105[109]; el primer párrafo y las fracciones I a X del artículo 106[110]; el

---

**II.** Permitir la emisión secreta del voto;
**III.** No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales; por servidores electorales; por dirigentes de partidos políticos; ni por candidatos registrados en la elección de que se trate;
**IV.** No ser establecimientos fabriles o sindicales, ni templos religiosos o locales de partidos políticos; y
**V.** No ser locales en los que se expendan bebidas embriagantes.
Para la ubicación de las casillas se dará preferencia a los edificios y escuelas públicas, cuando reúnan los requisitos indicados. Ninguna casilla se situará en la misma cuadra o manzana en la que esté ubicado el domicilio de algún local de cualquiera de los partidos políticos.

[107] **Artículo 189.** (…)
Para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas especiales, se aplicará lo dispuesto en la presente Ley.

[108] **Artículo 103.** (…)
Solo podrán coaligarse, aquellos partidos políticos que hubieren participado en la última elección local. (…).

[109] **Artículo 105.** A la coalición le será asignado el número de Diputados y Regidores de los Ayuntamientos por el principio de representación proporcional que le correspondan como sí se tratara de un solo partido y en el caso de Diputados, quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el Convenio de Coalición.
La coalición que presente candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y candidatos a miembros de los Ayuntamientos, comprenderá siempre fórmulas o planillas con propietarios y suplentes.

[110] **Artículo 106.** El Convenio de Coalición deberá contener lo siguiente:
**I.** Los partidos políticos que la integran;
**II.** La elección o elecciones que la motivan;
**III.** El nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento y domicilio de los candidatos;
**IV.** El emblema o los emblemas y el color o colores que distinguirán a la Coalición;
**V.** El cargo para el que se postula a los ciudadanos;
**VI.** La forma de distribución del financiamiento que les corresponda;
**VII.** El porcentaje de la votación obtenida por la coalición que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados;
**VIII.** El orden de prelación para la conservación del registro y acreditación en su caso;
**IX.** La documentación que acredite la aceptación de la Coalición por parte de cada uno de los órganos facultados por los estatutos de los partidos políticos que se pretendan coaligar, dependiendo de la elección de que se trate.
Para estos efectos, las asambleas o equivalentes se llevarán a cabo, en presencia de la Comisión que el Consejero Presidente del Instituto designe de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 107 de esta ley y de uno o varios Notarios Públicos;
**X.** La plataforma electoral que sustente la postulación presentada por la coalición, así como la documentación que compruebe que los órganos correspondientes de cada partido político aprobaron la plataforma electoral de la coalición y la candidatura o las candidaturas propuestas, requiriéndose que las asambleas o reuniones en donde esto se apruebe, se celebren en presencia de la Comisión que el Consejero Presidente del Instituto designe para tal efecto, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 107 de esta ley y de uno o varios Notarios Públicos; y (…).

párrafo segundo del artículo 107[111]; el artículo 108[112]; las fracciones I, párrafo primero y II, párrafos primero, segundo y tercero del artículo 109[113]; el párrafo primero del artículo 111[114]; los párrafos tercero a décimo segundo del propio artículo 177[115]; el artículo 322, párrafo

---

[111] **Artículo 107.** (…)
Al día siguiente del plazo señalado en el párrafo anterior, el Consejero Presidente designará una Comisión o las que se requieran para efecto de verificar la celebración de las asambleas mencionadas, en todo caso, no podrán concurrir dos o más comisiones para constatar una misma asamblea o reunión. (…)

[112] **Artículo 108.** Para fines de las coaliciones, los partidos políticos coaligados deberán registrar ante el Instituto la plataforma política común y el Convenio de Coalición, a más tardar tres días antes de que se inicie el período de registro de candidatos fijado en esta Ley.
El Consejo General, previa revisión de la Junta General, resolverá sobre el registro de las coaliciones, atendiendo a la comprobación de las constancias certificadas por Notario Público que haya presentado la Comisión designada por el Consejero Presidente para tal efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 107 de esta ley y el análisis del dictamen de la referida Comisión, sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en esta Ley por parte de los partidos solicitantes.
Cuando proceda el registro, el Consejo General expedirá certificado haciéndolo constar y lo comunicará a los demás Organismos Electorales. En caso de negativa, fundamentará las causas que la motiven y lo comunicará a los interesados. Su resolución admitirá juicio de inconformidad y deberá publicarse, en todo caso, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el acuerdo respectivo. Una vez que se haya registrado el convenio de coalición ante el órgano electoral correspondiente, dicho convenio ya no podrá ser modificado o reformado con posterioridad.
En el caso de Diputados de mayoría relativa, el Convenio de Coalición deberá contener a qué partido político o grupo parlamentario representará en el seno de la Legislatura del Estado, en caso de obtener el triunfo en el Distrito Uninominal correspondiente. Dicha asignación deberá ser uno a uno, sin dejar lugar a duda y en el total de los distritos en que se postulen candidatos de mayoría relativa por dicha Coalición.

[113] **Artículo 109.** (…)
**I.** Disfrutará de las prerrogativas que otorga esta Ley, conforme a las siguientes reglas: (…)
**II.** Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la Coalición de la que ellos formen parte.
Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna Coalición.
Ninguna Coalición podrá postular como candidato de la Coalición, a quien ya haya sido registrado como candidato de algún partido político. (…)

[114] **Artículo 111.** Los candidatos de la Coalición serán registrados durante el período previsto en esta Ley para el registro de candidatos. (…)

[115] **Artículo 177.** (…)
A dicha solicitud, deberá acompañar copia de la metodología y de los resultados, a efecto de que el Consejo General transmita copia de la misma a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes acreditados ante el Instituto. Si la encuesta o sondeo se difundiera por cualquier medio, quedará obligado a difundir la metodología empleada y el grado de confiabilidad.

segundo[116]; el artículo 323[117]; el artículo 69[118]; todos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

---

Para efectos del presente artículo se entiende por encuesta o sondeo de opinión, el estudio que realicen las empresas y organizaciones registradas ante el Instituto, a fin de conocer la preferencia político-electoral de la ciudadanía.
Se entiende por encuestas de salida, la actividad que realicen las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Electoral, para conocer la preferencia electoral de los ciudadanos que así deseen manifestarlo, después de que éstos han emitido su voto.
Se entiende por conteos rápidos, la actividad que realizan las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Electoral, para conocer de manera parcial o total, la suma de los resultados electorales publicados en el exterior de las casillas. Dichos resultados no tendrán el carácter de oficiales.
En todo caso, los realizadores de cualquier encuesta o sondeo de opinión, encuestas de salida y/o conteos rápidos, deberán cumplir con las especificaciones siguientes:
**I.** Denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya solicitado su realización;
**II.** Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo;
**III.** Texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas, y
**IV.** La encuesta no deberá recogerse en documentos que reproduzcan los emblemas y colores de los partidos políticos, ni en papeletas que tengan similitud con las boletas electorales.
Quien ordene la publicación o difusión de cualquier encuesta o sondeo de opinión, deberá entregar a la Junta General del Instituto, dentro de los tres días previos, un ejemplar del estudio completo realizado.
Los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo o encuesta, violando las disposiciones de la ley, sin menoscabo de las sanciones civiles o penales a que haya lugar, están obligados a publicar y difundir en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta General del Instituto, anunciando su procedencia y el motivo de su rectificación.
Las encuestas sólo representarán la opinión de quien o quienes las realizan, careciendo de valor oficial. Quien ejecute estos trabajos no deberá interferir con las labores normales del proceso electoral.
El día de la jornada electoral sólo podrán realizar encuestas de salida las empresas u organizaciones que hayan sido autorizadas por el Consejo General del Instituto, las cuales deberán cumplir con la normatividad que para ello se establezca.
Para garantizar el cumplimiento de estos ordenamientos, el Consejo General solicitará el auxilio de las autoridades competentes. Su incumplimiento será sancionado en los términos que establezca la ley electoral.

[116] **Artículo 322.** (…)
Dentro de los procesos electorales locales será competencia de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruir el procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 en materia de propaganda en radio y televisión, de conformidad con lo previsto por el artículo 160, numeral 2, de la ley general antes mencionada.

[117] **Artículo 323.** Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, recibida la queja o denuncia por la Dirección

Las declaraciones de invalidez respectivas surtirán sus efectos a partir de la fecha en que se notifiquen al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo los puntos resolutivos de esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 129/2015; son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 130/2015, 132/2015 y 133/2015; y son procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 131/2015 y 137/2015.

**SEGUNDO.** Se sobresee respecto de los artículos 15, 26, 64, fracciones IV y V, 88, párrafos tercero y cuarto, 90, fracciones I, II y III, 103, párrafo tercero, 105, 106, párrafo primero, fracciones I a X, 107, párrafo segundo, 108, 109, fracciones I, inciso a), y II, párrafos primero, segundo y tercero, 111, párrafo primero, 132, párrafo primero, fracciones IV y V, 157, 193, párrafo primero, fracciones I, II, VI, VII y VIII, 272, párrafos primero, fracción II, párrafo primero, incisos a y b, segundo, tercero, cuarto y sexto, y 321, párrafos primero, fracciones I a V, y segundo, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

---

Jurídica del Instituto, deberá elevarla de inmediato para su conocimiento y sustanciación al Instituto Nacional Electoral.
Desde el inicio del proceso, se deberán generar los acuerdos necesarios a nivel operativo para que en esta materia exista la coordinación debida con el Instituto Nacional Electoral.

[118] **Artículo 69.** Satisfechos los requisitos a que se refiere el Capítulo anterior, la organización interesada deberá presentar ante el Instituto la solicitud de registro como partido político local, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de gobernador, acompañando las siguientes constancias:
**I.** La Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos aprobados por sus miembros;
**II.** Las listas nominales de afiliados por municipios. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital, y
**III.** Las actas de las asambleas celebradas en los distritos o municipios y las de su asamblea estatal constitutiva.

**TERCERO.** Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 129/2015, 130/2015 y 133/2015 respecto de los artículos 177, párrafo primero y 132, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, así como del artículo primero transitorio del Decreto Número 344, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la citada Ley Electoral, publicado en el Número 70 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el once de noviembre de dos mil quince.

**CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 19, párrafos tercero y octavo, 20, párrafo segundo, 80-quater, párrafo cuarto, parte segunda, 85, párrafo primero, fracciones I, inciso A), II, párrafo segundo y III, párrafos primero y tercero, 86, 87, fracciones II y III, 88, párrafos primero y segundo, 89, 90, párrafo primero, 94, párrafos primero, fracciones I, inciso A), II, III, incisos A), E) y G), IV y V, y segundo, 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus, 140, fracción IV, 149, 151, párrafo primero, 152, 159, párrafo tercero, 161, fracciones I, II, III y IV, 169, párrafo primero, 191, párrafo segundo, 193, fracciones III, V, IX, X y XI, 201, párrafos segundo y tercero, 272, párrafo quinto, 303, párrafo sexto, 321, 325, párrafo tercero, inciso b), 327 y 328 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, así como respecto del artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 19, párrafos cuarto, quinto y sexto, 28, párrafo segundo, 57, párrafo segundo, en la porción normativa “nacionales y”, 73, fracción I, 74, párrafo sexto, 91, párrafo segundo, en la porción normativa “y serán responsables solidarios del partido político o partidos políticos, respecto al uso y destino del financiamiento público y de la presentación de los informes correspondientes. Su responsabilidad cesará hasta el total cumplimiento de esta obligación”, 94, párrafos tercero y cuarto, en la

porción normativa “, y serán aprobados por el Consejo General”, 103, párrafos primero, segundo y cuarto, 104, 106, fracción XI, 107, párrafos primero, tercero y cuarto, 109, párrafo primero, fracciones I, incisos b) y c), y II, párrafos cuarto y quinto, 110, 111, párrafo segundo, 134, fracción IV, 172, párrafo cuarto, 177, párrafo segundo, 178, 181, 182, 183, 185, párrafo primero, fracciones I y II, párrafo segundo, 186, párrafos primero y cuarto, 191, párrafo primero, 193, fracción IV, 201, párrafo primero, 324, en la porción normativa “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.”, y 325, párrafo segundo; así como, por extensión, la de los artículos 69, 77, fracción XVIII, 103, párrafo tercero, 105, 106, párrafo primero, fracciones I a X, 107, párrafo segundo, 108, 109, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafos primero, segundo y tercero, 111, párrafo primero, 131, fracción III, en las porciones normativas “cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o”, “que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas” e “y terceros”, 144, fracción X, en las porciones normativas “cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o” y “que denigre a otros candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros”, 169, párrafos tercero y cuarto, 177, párrafos tercero a décimo segundo, 184, 189, párrafo segundo, 322, párrafo segundo y 323 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

**SEXTO.** Las referidas declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha en que se notifiquen al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo los puntos resolutivos de esta sentencia.

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

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la precisión de temas y disposiciones impugnadas.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I., respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, punto tres, consistente en sobreseer respecto de los artículos 15, 26, 105, 108 y 157 de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz y Presidente Aguilar Morales anunciaron voto de minoría.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de consideraciones, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco

González Salas en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández en contra de consideraciones, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales con reservas, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, punto dos, consistente en sobreseer respecto del artículo 64, fracciones IV y V, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, punto cuatro, consistente en decretar el sobreseimiento respecto de los artículos 88, párrafos tercero y cuarto, 90, fracciones I, II y III, 103, párrafo tercero, 106, párrafo primero, fracciones I a X, 107, párrafo segundo, 109, fracciones I, inciso a), y II, párrafos primero, segundo y tercero, 111, párrafo primero, 132, párrafo primero y fracciones IV y V, 193, párrafo primero, fracciones I, II, VI, VII y VIII, 272, párrafos primero, fracción II, párrafo primero, incisos a y b, segundo, tercero, cuarto y sexto, y 321, párrafos primero, fracciones I, II, III, IV y V, y segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo,. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando décimo primero, tema 6, relativo a las encuestas y sondeos de opinión, consistente en declarar la invalidez del artículo 177, párrafo primero, de la Ley Electoral de

Quintana Roo. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz por la invalidez total del precepto, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Medina Mora I., Laynez Potisek por la invalidez total del precepto, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo segundo, tema 17, relativo a las candidaturas independientes, inciso a), consistente en declarar la invalidez del artículo 132, fracción III, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, y cinco votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo cuarto, tema 19, relativo a la entrada en vigor del Decreto Número 344 impugnado, consistente en declarar la invalidez del artículo primero transitorio del Decreto Número 344, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la citada Ley Electoral, publicado en el Número 70 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el once de noviembre de dos mil quince.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los

artículos 132, fracción III, y 177, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo, así como del artículo primero transitorio del Decreto Número 344, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la citada Ley Electoral, publicado en el Número 70 Extraordinario, Tomo III, Octava Época, del Periódico Oficial del Estado, el once de noviembre de dos mil quince, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la propaganda gubernamental, consistente en reconocer la validez del artículo 19, párrafos tercero y octavo, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, tema 3, relativo a la capacitación electoral, consistente en reconocer la validez de los artículos 20, párrafo segundo, 152, 191, párrafo segundo, y 201, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo cuarto, tema 9, relativo a la justicia electoral, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 80-quater, párrafo cuarto, parte segunda, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, tema 4, relativo a la fiscalización, parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 85, párrafo primero, fracciones I, inciso A), II, párrafo segundo y III, párrafos primero y tercero, 86, 87, fracciones II y III, 88, párrafos primero y segundo, y 90, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, tema 4, relativo a la fiscalización, parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 89 de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra de la segunda parte del precepto y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de la primera parte del precepto.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, tema 13, relativo al financiamiento, consistente en reconocer la validez de los artículos 85, fracciones II, párrafo segundo, y III, párrafo tercero, 86, 87, fracciones II y III, 88, párrafos primero y segundo, 89 y 90, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, tema 4, relativo a la fiscalización, parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 94, párrafo primero, fracciones I, inciso A), II, III, incisos A), E) y G), y IV, 95-bis, 95-ter, 95-quater y 95-quintus de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, tema 4, relativo a la fiscalización, parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 94, fracción V y párrafo segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I.,

Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo segundo, tema 17, relativo a las candidaturas independientes, inciso c), consistente en reconocer la validez del artículo 140, fracción IV, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades respecto de los plazos del artículo 128, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades respecto de los plazos del artículo 128, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades respecto de los plazos del artículo 128, respecto del considerando vigésimo tercero, tema 18, relativo al proceso electoral, consistente en reconocer la validez de los artículos 149, 151, párrafo primero, 161, fracciones I, II, III y IV, 169, párrafo primero, y 303, párrafo sexto, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, tema 5, relativo a las coaliciones, consistente en reconocer la validez del artículo 193, fracción III, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo, tema 5, relativo a las coaliciones, consistente en reconocer la validez del artículo 193, fracciones V, IX, X y XI, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo noveno, tema 14, relativo a la representación proporcional, consistente en reconocer la validez del artículo 272, párrafo quinto, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, tema 10, relativo al procedimiento ordinario sancionador, consistente en reconocer la validez del artículo 321 de la Ley Electoral de Quintana

Roo. Las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por razones distintas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo sexto, tema 11, relativo al procedimiento especial sancionador, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 325, párrafo tercero, inciso b), de la Ley Electoral de Quintana Roo.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo cuarto, tema 9, relativo a la justicia electoral, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 57 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la propaganda gubernamental, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, párrafo cuarto, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa “así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo”.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la propaganda gubernamental, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, párrafos cuarto -salvo en la porción normativa “así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo”, cuya invalidez se aprobó por unanimidad de nueve votos-, quinto y sexto, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo segundo, tema 7, relativo a la distritación, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, párrafo segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz por la invalidez total de los artículos 91 y 94, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, tema 4, relativo a la fiscalización, parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 57, párrafo segundo, en la porción normativa “nacionales y”, 91, párrafo segundo, en la porción normativa “y serán responsables solidarios del partido político o partidos políticos, respecto al uso y destino del financiamiento público y de la presentación de los informes correspondientes. Su responsabilidad cesará hasta el total cumplimiento de esta obligación”, y 94, párrafos tercero y cuarto, en la porción normativa “, y serán aprobados por el Consejo General”, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo primero, tema 16, relativo a la pérdida de registro como partido político local, consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo, tema 15, relativo al registro como partido político local, consistente en declarar la invalidez del artículo 74, párrafo sexto, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con aclaraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo, tema 5, relativo a las coaliciones, consistente en declarar la invalidez de los artículos 103, párrafos primero, segundo y cuarto, 104, 106, fracción XI, 107, párrafos primero, tercero y cuarto, 109, párrafo primero, fracciones I, inciso b), y II, párrafo quinto, 111, párrafo segundo, y 193, fracción IV, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por razones distintas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, tema 5, relativo a las coaliciones, consistente en declarar la invalidez de los artículos 109, párrafo primero, fracciones I, inciso c), y II, párrafo cuarto, y 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con la invalidez adicional en cuanto al porcentaje, Zaldívar Lelo de Larrea con la invalidez adicional en cuanto al porcentaje, Pardo Rebolledo quien precisó que no se aborda el tema del porcentaje, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek con la invalidez adicional en cuanto al porcentaje, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo segundo, tema 17, relativo a las candidaturas independientes, inciso b), consistente en declarar la invalidez del artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral de Quintana Roo. La señora Ministra Luna

Ramos votó en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a la libertad de expresión, inciso a), consistente en declarar la invalidez del artículo 172, párrafo cuarto, de la Ley Electoral de Quintana Roo. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, tema 2, relativo a la libertad de expresión, inciso b), consistente en declarar la invalidez del artículo 324 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”. La señora Ministra Luna Ramos votó únicamente por la invalidez de la porción normativa “con impacto en un proceso electoral”. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando décimo primero, tema 6, relativo a las encuestas y

sondeos de opinión, consistente en declarar la invalidez de los artículos 177, párrafo segundo, y 178 de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, tema 3, relativo a la capacitación electoral, consistente en declarar la invalidez de los artículos 181, 182, 183, 185, párrafo primero, fracciones I y II, párrafo segundo, 186, párrafos primero y cuarto, 191, párrafo primero -salvo la porción normativa “la acreditación de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, en los términos que disponga la Ley” cuya invalidez se aprobó por mayoría de nueve votos-, y 201, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, tema 3, relativo a la capacitación electoral, consistente en declarar la invalidez del artículo 191, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa “la acreditación de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, en los términos que disponga la Ley”. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, tema 8, relativo a la radio y televisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 325, párrafo segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra de la invalidez total del precepto.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de registro como partido político local, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 69 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de libertad de expresión, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 77, fracción XVIII, 131, fracción III, en las porciones normativas “cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o”, “que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas” e “y terceros”, y 144, fracción X, en las porciones normativas “cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o” y “que denigre a otros candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o

privadas, y terceros”, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con aclaraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de coaliciones, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 103, párrafo tercero, 105, 106, párrafo primero, fracciones I a X, 107, párrafo segundo, 108, 109, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafos primero, segundo y tercero, y 111, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de propaganda gubernamental, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 169, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de encuestas y sondeos de opinión, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia,

del artículo 177, párrafos tercero a décimo segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de capacitación electoral, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 184 y 189, párrafo segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas obligado por la mayoría y reservando su criterio, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de radio y televisión, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 322, párrafo segundo, y 323 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

**En relación con los puntos resolutivos sexto y séptimo:**

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

Los señores Ministros Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de nueve de febrero de dos mil

dieciséis, el primero por desempeñar una comisión oficial y el segundo por estar gozando de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones del año dos mil quince.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de once de febrero de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

**PRESIDENTE**

**MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**PONENTE**

**MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.**

## SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

## LIC. RAFAEL COELLO CETINA

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2015 Y SUS ACUMULADAS 130, 131, 133, Y 137/2015, PROMOVIDA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, NUEVA ALIANZA, MORENA Y ACCIÓN NACIONAL.**

En las sesiones públicas del nueve y del once de febrero de dos mil dieciséis el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada en la que analizó la regularidad constitucional de diversos preceptos de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno declaró la validez del artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo por considerar que no se actualizaba la omisión alegada por los partidos accionantes de regular la paridad de género, tanto en su vertiente horizontal como vertical, para la integración de los Ayuntamientos.

La mayoría resolvió que los planteamientos de invalidez de los partidos resultaban infundados pues, en los mismos términos de lo resuelto en la diversa acción 36/2015 y acumuladas y 45/2015 y acumuladas, la paridad de género no resulta aplicable respecto de planillas de

candidatos para la integración de Ayuntamientos municipales.

Si bien comparto la declaratoria de validez de dicho precepto, como desarrollaré a continuación, me separo de las consideraciones para llegar a esta conclusión. En mi concepto, en términos de nuestro texto constitucional, así como del orden convencional en la materia, el principio de paridad de género en su vertiente horizontal es exigible para la conformación de Ayuntamientos.

La participación política de la mujer debe abordarse tanto desde el derecho a la igualdad y a la eliminación de toda forma de discriminación, como desde el derecho a participar en el gobierno y en los asuntos públicos. El análisis de este derecho debe involucrar el texto constitucional y el corpus iuris interamericano en el tema, que se conforma por instrumentos internacionales como la Convención Americana, la Declaración Americana y la Convención Belém do Pará[1]; la Declaración Universal de los Derechos Humanos[2] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[3].

La búsqueda de la igualdad material y sustantiva en la participación política de la mujer y el correlativo ejercicio de sus derechos políticos es una preocupación internacional.

---

[1] Por la importancia y especificidad del documento citado, se advierte que el artículo 4 de la Convención Belém do pará establece que: "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos entre los que comprenden el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones".

[2] Artículo 21.

[3] Artículo 25

La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer[4] consagra específicamente el derecho de las mujeres a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos y a ocupar cargos públicos sin discriminación alguna. En el mismo sentido, la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) prevé la necesidad de adoptar medidas apropiadas para garantizar en igualdad de condiciones el derecho a participar en la vida pública, ocupar cargos públicos y ejercer funciones gubernamentales[5].

Dado el contexto histórico de la participación política femenina, se ha reconocido la necesidad de recurrir a medidas especiales para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación contra la mujer a fin de garantizar la igualdad sustantiva y el disfrute de los derechos fundamentales. Estas medidas, muchas veces temporales, deben tener por objeto acelerar la situación de la mujer para lograr la igualdad sustantiva o de facto con el hombre, así como impulsar las reformas estructurales, sociales y culturales necesarias para revertir escenarios de desigualdad y eliminar las formas y consecuencias pasadas o presentes de la discriminación contra la mujer.

En este tenor, en primer término, se ha de prever y garantizar el derecho de las mujeres a tener igualdad de oportunidades en el acceso a las funciones públicas y a

---

[4] Artículo II y III. *Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 640 (VII), 20 de diciembre de 1952.
[5] Artículo 7. *Convención para la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación contra la Mujer.*

participar en los asuntos públicos incluyendo la toma de decisiones. Sin embargo, cuando el ejercicio de un derecho aún no está garantizado de jure o de facto, el Estado –y dentro de él los partidos políticos como entidades de interés público- están obligados[6] a adoptar medidas legislativas y de cualquier otro tipo para hacer efectivo su ejercicio.

La paridad, prevista en el artículo 41, fracción I, de la Constitución, es una *regla constitucional* de integración de los órganos representativos federales y locales, pero el mandato de igualdad sustantiva que irradia nuestra Constitución no se agota en esta regla de configuración de la representatividad democrática. La paridad debe ser entendida de manera amplia, debe ser interpretada a la luz del artículo 1° constitucional y del orden convencional en la materia.

En México la participación política de la mujer en la toma de decisiones y de representación en el ámbito federal se ha incrementado paulatinamente, sin embargo, no se advierte la misma propensión en el ámbito local, en particular a nivel municipal. Podemos afirmar que tenemos un país de Ayuntamientos sin alcaldesas.

Es paradójico que por un lado el Municipio, como la forma de gobierno más cercana a la ciudadanía, sea el espacio de mayor incidencia en la participación de las mujeres en asuntos comunitarios y, por otro lado, que el

[6] En el sistema interamericano de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana.

acceso a la toma de decisiones en este orden de gobierno esté tan limitado.

Comparto la interpretación que ha hecho el Tribunal Pleno en el sentido de que el principio de paridad resulta aplicable en Ayuntamientos, y que al tratarse de un mandato de optimización, debe buscarse en todo momento, de conformidad con la propia Constitución –de manera particular conforme al artículo 1º- y el marco convencional aplicable, un efecto útil en relación con la igualdad sustantiva.

La exigencia de garantizar paridad de género vertical en la integración de los Ayuntamientos es necesaria, pero no suficiente para asegurar la potencialización de este principio constitucional. Si bien es cierto que el voto ciudadano es por la planilla de candidatos para integrar el Ayuntamiento, también lo es que los cargos dentro de la planilla no son iguales; las funciones que desempeñan presidentes municipales, regidores y síndicos son diferenciables.

La paridad vertical garantiza que el 50% de las candidaturas a las planillas sean mujeres, pero no que estas mujeres tengan las mismas oportunidades para acceder a los diversos cargos y funciones municipales.

Resulta entonces que el acceso a cargos específicos al interior de la planilla puede traducirse en una barrera de acceso a determinadas funciones públicas para las mujeres. Para lograr una verdadera igualdad política debemos adoptar medidas que conlleven a la incorporación de las mujeres a cada uno de los cargos al interior del régimen municipal, pues el fin de la paridad es asegurar el acceso en igualdad de condiciones a cualquier forma de ejercicio de la función pública.

Ahora bien, la legislación electoral de Quintana Roo prevé la regla de paridad al establecer en el artículo 159 que las planillas para la integración de Ayuntamientos *"se integrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género y se alternarán por personas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar la lista o planilla".* La mayoría del Tribunal Pleno resolvió la constitucionalidad de este precepto pues, en su concepto, no es exigible la paridad horizontal.

A mi juicio la paridad sí es exigible es su vertiente horizontal, sin embargo comparto la determinación de que es constitucionalmente válida pues su contenido es suficiente para que, interpretado de manera armónica y conforme al marco constitucional y convencional antes referido, permita asegurar ambas vertientes de la paridad en la postulación de cargos de elección popular para integrar los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo.

El artículo 159 en comento debe ser entendido en el sentido que los partidos políticos, al momento de postular la totalidad de solicitudes de registro de planillas para integrar los Ayuntamientos, salvaguarden la paridad entre los géneros de manera amplia, es decir, de manera vertical para asegurar que el 50% de las candidaturas corresponda a mujeres y, de manera horizontal, para garantizar que exista el mismo porcentaje de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías en todos los ayuntamientos del Estado.

Interpretada de esta manera, la porción normativa de referencia no es omisa en regular la paridad horizontal y, en consecuencia, comparto la conclusión alcanzada por la mayoría del Tribunal Pleno en el sentido de que debe reconocerse la validez de la norma impugnada

.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

NRHS

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2015 Y SUS ACUMULADAS 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 Y 137/2015.**

En las sesiones de nueve y once de febrero de dos mil dieciséis estudiamos y resolvimos la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015. En este voto quiero manifestar las razones por las que no comparto algunas de las consideraciones de la sentencia en los temas relativos a la definición de calumnia y a la competencia de los congresos locales para legislar sobre sondeos y encuestas de opinión; así como las razones por las que voté en contra de la sentencia en los temas relativos competencia de los congresos locales para regular la propaganda gubernamental y la competencia del Tribunal Electoral del Estado para resolver el procedimiento especial sancionador.

## Voto concurrente

1. Definición de calumnia[1].

Los partidos políticos accionantes impugnaron los artículos 172, párrafo cuarto[2] y la definición de calumnia prevista en el artículo 324[3]

---

[1] Considerando Séptimo, Tema 2, Libertad de expresión, fojas 203 a 210.

[2] **Ley Electoral de Quintana Roo**
**Artículo 172.** Es propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden directamente o a través de los medios de comunicación colectiva, los partidos políticos, coaliciones, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
La propaganda electoral y los actos de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijadas por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección correspondiente hubiesen registrado.
(REFORMADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)
Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, al realizar la propaganda electoral, deberán utilizar la denominación, emblema y colores que tengan registrados, así como tener en cuenta las prohibiciones y limitantes que al respecto establece la presente Ley. Los candidatos, no pueden utilizar un emblema distinto al del partido que los postula, salvo que participen en coalición, por tanto, queda prohibido promocionar en la propaganda electoral alianzas o coaliciones que no estén debidamente registradas ante la autoridad electoral.
(REFORMADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)

de la Ley Electoral de Quintana Roo al considerar que violan el derecho a la libertad de expresión. En la sentencia se declara la invalidez de ambas disposiciones.

En relación con la invalidez del artículo 172, párrafo cuarto, la sentencia se sustenta en lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero de la Constitución que establece que en la propaganda electoral los partidos y candidatos se abstendrán de expresiones que calumnien a las personas, por lo que cualquier otra prohibición no cumple con un fin constitucionalmente imperioso, como lo exige un test de proporcionalidad estricto según los precedentes acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 86/2014, 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/215, 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, y 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015.

Por su parte, la invalidez de la definición de calumnia prevista en el artículo 324 de la Ley Electoral de Quintana Roo se sustenta en que no prevé un requisito fundamental para ser constitucional, esto es, que la imputación de los hechos falsos o delitos falsos debe hacerse a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspicia la calumnia es falso. Este requisito se basa en la definición de calumnia del Diccionario de la Real Academia Española que, en su primera acepción, define a la calumnia como la acusación falsa hecha maliciosamente para causar daño y, en su segunda locución, la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad.

---

**Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos al realizar propaganda electoral deberán evitar en ella cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos, racistas o discriminatorios.**
Del mismo modo los medios de comunicación estarán obligados a observar lo preceptuado en el párrafo anterior en toda la información que difundan con relación a las campañas electorales, los candidatos y los partidos políticos.

[3] **Ley Electoral de Quintana Roo**
**Artículo 324.** Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Como manifesté al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 69/2015 en la que tratamos este mismo problema, considero que el concepto constitucional de calumnia además de sustentarse en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debe basarse en la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte en materia de libertad de expresión, entre las que destacan por su relevancia las Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA”, 1a. XL/2015 (10a.) de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR).” y 1a. CXXXVIII/2013 de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ´MALICIA EFECTIVA´ COMO PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA LA IMPUTACIÓN DE RESPONSBAILIDAD CIVIL POR EXPRESIONES NO PROTEGIDAS POR AQUEL DERECHO”, en las que se desarrolló el estándar de “real malicia” o “malicia efectiva” consistente en que las personas están protegidas contra afirmaciones que dañen su honor, sólo cuando éstas se hayan formulado con la intención de dañar y a sabiendas de su falsedad[4].”

[4] **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA.** Para el análisis de los límites a la libertad de expresión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado el denominado "sistema dual de protección", según el cual los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública. Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Kimel vs. Argentina, que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública. Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública. La principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como "real malicia" o "malicia efectiva", misma que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico mexicano. Esta doctrina se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con "real malicia" (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión). El estándar de "real malicia" requiere, para la existencia de una condena por daño moral por la emisión de opiniones, ideas o juicios, que hayan sido expresados con la intención de dañar, para lo cual, la nota publicada y su contexto constituyen

Por esta razón, si bien comparto el sentido de la sentencia en este punto, me aparto de sus consideraciones.

2. Competencia de los congresos locales para

---

las pruebas idóneas para acreditar dicha intención. En este sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que, dependiendo de su gravedad y de la calidad del sujeto pasivo, las intromisiones al derecho al honor pueden ser sancionadas con: (i) sanciones penales, en supuestos muy limitados referentes principalmente a intromisiones graves contra particulares; (ii) con sanciones civiles, para intromisiones graves en casos de personajes públicos e intromisiones medias contra particulares; y (iii) mediante el uso del derecho de réplica o respuesta, cuyo reconocimiento se encuentra tanto en el texto constitucional como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para intromisiones no graves contra personajes públicos e intromisiones leves contra personas privadas.

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR).** En la jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA.", se sostuvo que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina de la "real malicia" o "malicia efectiva", conforme a la cual, la imposición de sanciones civiles derivada de la emisión de opiniones, ideas o juicios, corresponde exclusivamente a aquellos casos en que existe "información falsa" (en el caso del derecho a la información) o que haya sido producida con "real malicia" (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar. Conforme a esa doctrina, sólo puede exigirse a quien ejerce su derecho a la libertad de expresión o de información, responsabilidad ulterior por las opiniones o información difundida -de interés público- si se actualiza el supuesto de la "malicia efectiva". Ahora bien, para que se actualice ésta no es suficiente que la información difundida resulte falsa, pues ello conllevaría a imponer sanciones a informadores que son diligentes en sus investigaciones, por el simple hecho de no poder probar en forma fehaciente todos y cada uno de los aspectos de la información difundida, lo cual, además de que vulneraría el estándar de veracidad aplicable a la información, induciría a ocultar la información en lugar de difundirla, socavando el debate robusto sobre temas de interés público que se persigue en las democracias constitucionales. Entonces, la doctrina de la "real malicia" requiere no sólo que se demuestre que la información difundida es falsa sino, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad, o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar. Cabe agregar que, en torno al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la "malicia efectiva" señala que la mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una negligencia inexcusable, o una "temeraria despreocupación", referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos. Por tanto, la intención de dañar no se acredita mediante la prueba de cierta negligencia, un error o la realización de una investigación elemental sin resultados satisfactorios, sino que se requiere acreditar que el informador tenía conocimiento de que la información era inexacta, o al menos duda sobre su veracidad, y una total despreocupación por verificarla, pues sólo así puede acreditarse la intención de dañar.

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. "MALICIA EFECTIVA" COMO PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EXPRESIONES NO PROTEGIDAS POR AQUEL DERECHO.** La "malicia efectiva" es el criterio subjetivo de imputación que esta Suprema Corte ha adoptado para resolver los casos de responsabilidad civil por ejercicio de la libertad de expresión. Esto significa que para poder condenar civilmente a una persona en este tipo de asuntos, debe verificarse la existencia de todos los elementos que tienen que estar presentes en cualquier esquema de responsabilidad civil extracontractual que no sea de naturaleza objetiva: (i) la ilicitud de la conducta (vulneración del derecho a la vida privada); (ii) el criterio subjetivo de imputación (dolo o negligencia); (iii) la existencia de un daño (afectación al patrimonio moral de la persona); y (iv) una relación de causalidad entre la conducta ilícita y el resultado dañoso. Así, con independencia de que el artículo 36 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, no contemple entre sus fracciones a la "malicia efectiva", es evidente que la actualización del criterio subjetivo de imputación, ya sea dolo o negligencia (dependiendo de quién sea la persona afectada y el derecho que esté en juego), es un presupuesto indispensable para poder adscribir responsabilidad civil a una persona por la emisión de una expresión no cubierta por la libertad de información.

legislar sobre sondeos y encuestas de opinión[5].

Otra de las cuestiones que analizamos en las acciones de inconstitucionalidad citadas fue la constitucionalidad de los artículos 177, párrafos primero y segundo y 178 de la Ley Electoral de Quintana Roo[6]. En la sentencia se declara la inconstitucionalidad del artículo 177, párrafo segundo y 178, pero se

---

[5] Considerando Décimo primero, tema 6, Encuestas y sondeos de opinión, fojas 276 a 281.

[6] **Ley Electoral de Quintana Roo**

**Artículo 177.** Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, adoptarán, por lo menos los criterios que al efecto establezca el Instituto conforme a las reglas, lineamientos y criterios establecidos por el INE.

Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión, encuestas de salida y/o conteos rápidos, deberá presentar su solicitud de conformidad con las reglas dictadas por el Instituto.

A dicha solicitud, deberá acompañar copia de la metodología y de los resultados, a efecto de que el Consejo General transmita copia de la misma a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes acreditados ante el Instituto. Si la encuesta o sondeo se difundiera por cualquier medio, quedará obligado a difundir la metodología empleada y el grado de confiabilidad.

Para efectos del presente artículo se entiende por encuesta o sondeo de opinión, el estudio que realicen las empresas y organizaciones registradas ante el Instituto, a fin de conocer la preferencia político-electoral de la ciudadanía.

Se entiende por encuestas de salida, la actividad que realicen las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Electoral, para conocer la preferencia electoral de los ciudadanos que así deseen manifestarlo, después de que éstos han emitido su voto.

Se entiende por conteos rápidos, la actividad que realizan las empresas y organizaciones autorizadas por el Consejo General del Instituto Electoral, para conocer de manera parcial o total, la suma de los resultados electorales publicados en el exterior de las casillas. Dichos resultados no tendrán el carácter de oficiales.

En todo caso, los realizadores de cualquier encuesta o sondeo de opinión, encuestas de salida y/o conteos rápidos, deberán cumplir con las especificaciones siguientes:

I. Denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya solicitado su realización;

II. Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo;

III. Texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas, y

IV. La encuesta no deberá recogerse en documentos que reproduzcan los emblemas y colores de los partidos políticos, ni en papeletas que tengan similitud con las boletas electorales.

Quien ordene la publicación o difusión de cualquier encuesta o sondeo de opinión, deberá entregar a la Junta General del Instituto, dentro de los tres días previos, un ejemplar del estudio completo realizado.

Los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo o encuesta, violando las disposiciones de la ley, sin menoscabo de las sanciones civiles o penales a que haya lugar, están obligados a publicar y difundir en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta General del Instituto, anunciando su procedencia y el motivo de su rectificación.

Las encuestas sólo representarán la opinión de quien o quiénes las realizan, careciendo de valor oficial. Quien ejecute estos trabajos no deberá interferir con las labores normales del proceso electoral.

El día de la jornada electoral sólo podrán realizar encuestas de salida las empresas u organizaciones que hayan sido autorizadas por el Consejo General del Instituto, las cuales deberán cumplir con la normatividad que para ello se establezca.

Para garantizar el cumplimiento de estos ordenamientos, el Consejo General solicitará el auxilio de las autoridades competentes. Su incumplimiento será sancionado en los términos que establezca la ley electoral.

**Artículo 178.** Las encuestas o sondeos de opinión, podrán realizarse a partir del inicio de las campañas políticas. Durante los tres días naturales previos al de la jornada electoral y hasta cuatro horas después del cierre oficial de las casillas, queda prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto Electoral de Quintana Roo un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga dicha autoridad.

La metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas o sondeos serán difundidas en la página de internet del Instituto.

desestima la impugnación del artículo 177, párrafo primero al no haberse alcanzado la mayoría calificada para declarar su invalidez[7].

Estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, pero no con sus consideraciones. En la sentencia se afirma que el artículo 41, base V, apartado C, numeral 8 de la Constitución[8] atribuye una facultad legislativa a las entidades federativas para prever los órganos competentes y sus atribuciones que apliquen los lineamientos y criterios que emita el Instituto Nacional Electoral. Así, distingue entre cuestiones sustantivas en materia de encuestas y sondeos de opinión (competencia del Instituto Nacional Electora) y de carácter operativo u orgánico (competencia de los Estados).

Desde mi punto de vista, artículo 41, base V, apartado C, numeral 8 de la Constitución sólo otorga una facultad administrativa a los organismos públicos locales, sin que de ahí se pueda derivar una facultad legislativa para los congresos estatales, ni siquiera para cuestiones operativas u orgánicas. Esta interpretación se confirma con lo dispuesto en los artículos 104, fracción 1, inciso l) y 213, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales[9], que

---

[7] La mayoría fue de 7 votos por la invalidez del artículo 177, párrafo primero de la Ley Electoral de Quintana Roo la conformamos los ministros Cossío Díaz, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, Presidente Aguilar Morales y el que suscribe.

[8] **Constitución General**
**Artículo 41**. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.
**Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:**
**8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;**

[9] **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**
**Artículo 104.**
1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:
l) Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;
**Artículo 213.**
1. El Consejo General emitirá las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión en el marco de los procesos electorales federales y locales. Los Organismos Públicos Locales realizarán las funciones en esta materia de conformidad con las citadas reglas, lineamientos y criterios.

solo prevén facultades administrativas para los organismos públicos locales.

De esta manera, estimo que la inconstitucionalidad de los artículos 177 y 178 de la Ley Electoral de Quintana Roo deriva de falta de competencia de los congresos estatales para legislar en la materia, y no porque se trate de cuestiones sustantivas relativas a encuestas y sondeos de opinión.

**Voto particular**

1. Competencia de los congresos locales para regular la propaganda gubernamental[10].

En relación con la regulación de la propagada gubernamental, la sentencia declara la invalidez de los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19 de la Ley Electoral de Quintana Roo por falta de competencia del congreso local para legislar sobre la materia.

Como señalé en la sesión del nueve de febrero de dos mil dieciséis, no comparto la declaración de invalidez de los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19 de la Ley Electoral de Quintana Roo[11], de

---

[…]

[10] Considerando Sexto, tema 1, Propaganda gubernamental, fojas 191 a 203.

[11] **Ley Electoral de Quintana Roo**
**Artículo 19.** Quedan prohibidos los actos que generen presión a los electores.
Se consideran actos de presión, ejercer apremio, coacción, amagos, amenazas e intimidación que limiten o condicionen el libre ejercicio de los derechos político electorales.
(ADICIONADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)
La actuación de los poderes públicos en todo momento será imparcial, por lo que sus servidores no intervendrán directa o indirectamente a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, candidato o precandidato.
(ADICIONADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)
Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo; debiendo entenderse que la realización de obras y ejecución de programas continuarán realizándose.
(ADICIONADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)
No se considerará como propaganda personalizada, la información que difundan los medios de comunicación social, respecto de las actividades propias de las funciones gubernamentales.
(ADICIONADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)
Las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten por motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental.

acuerdo con mi voto en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas y 51/2014 y acumuladas, pues considero que existe una facultad residual de los Estados.

Por esta razón, estimo que sólo debió declararse la invalidez de la porción normativa del párrafo cuarto “así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo”, por exceder lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución General[12].

2. Competencia del Tribunal Electoral Local para resolver el procedimiento especial sancionador[13].

En la sentencia se reconoce la constitucionalidad de los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo que atribuyen al Tribunal Electoral del Estado la facultad para resolver los expedientes en el procedimiento especial sancionador[14]. La sentencia se sustenta en que

---

(ADICIONADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)
El servidor público que incurra en la prohibición prevista en este artículo, será sujeto de responsabilidad administrativa en términos de la ley correspondiente.
(ADICIONADO, P.O. 11 DE NOVIEMBRE DE 2015)
El Instituto será el encargado de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con las disposiciones anteriores.

[12] **Constitución General**
**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.
Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.
Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. **Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.**

[13] Considerando Décimo sexto, tema 11, Procedimiento especial sancionador, fojas 307 a 313.

[14] **Ley Electoral de Quintana Roo**
**LIBRO QUINTO**
**DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**
**Artículo 327**. Celebrada la audiencia, el titular de la Dirección Jurídica del Instituto, deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, así como un informe circunstanciado, al Tribunal Electoral del Estado, para que emita la resolución que corresponda.
El informe circunstanciado deberá contener por lo menos, lo siguiente:
a) La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia;

no es necesario que dentro del Tribunal Electoral del Estado haya una sala especializada para resolver los procedimientos especiales sancionadores, como lo argumentó el accionante. Ahora bien, la sentencia no se cuestiona previamente qué órgano –si el tribunal federal o local- es el que tiene atribuida en la Constitución General y en las leyes generales la competencia para resolver ese tipo de procedimientos.

En efecto, el artículo 440, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales –Ley que distribuye competencias en la materia- dispone que la resolución de los expedientes sancionadores corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en el nivel federal como local[15]. Por esta razón estimo que son inconstitucionales los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

---

b) Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad;
c) Las pruebas aportadas por las partes;
d) Las demás actuaciones realizadas, y
e) Las conclusiones sobre la queja o denuncia.
Del informe circunstanciado se enviará una copia al Consejero Presidente del Instituto, para que dé cuenta a éste.
**Artículo 328.** Recibido por el Tribunal Electoral del Estado, un expediente en estado de resolución conforme a los artículos anteriores, lo turnará de inmediato a la ponencia que corresponda, a fin de que se presente al Pleno el proyecto de resolución que corresponda en un plazo que no debe exceder de 5 días.

[15] **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**
**Artículo 440.**
**1. Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:**
a) Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;
b) Sujetos y conductas sancionables;
c) Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;
**d) Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y**
**[…]**
De acuerdo con el artículo 3, numeral 1, inciso i) de la LEGIPE por Tribunal Electoral se entiende Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
**Artículo 3.**
1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:
i) Tribunal Electoral: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2015 Y SUS ACUMULADAS 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 Y 137/2015.**

En sesión de once de febrero de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, del artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. Dicho precepto establece lo siguiente:

> *"**Artículo 134**. Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el Consejo General del Instituto.*
> *La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales se llevará a cabo conforme a las siguientes reglas:*
>
> *[…]*
>
> ***III**. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el tres por ciento de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidato independiente en la elección de que se trate, y*
>
> ***IV.** En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el tres por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.".*

El Pleno, por mayoría de nueve votos, determinó declarar la invalidez de la fracción IV del artículo precisado, al considerar excesiva la exigencia de que el porcentaje de respaldo ciudadano al

candidato independiente que se postule para el cargo de Gobernador, se encuentre distribuido en la totalidad de los distritos electorales del

Estado, en virtud de que se trata de un requisito irrazonable que limita el derecho a ser votado, establecido en el artículo 35 constitucional.

En dicha sesión me manifesté a favor de la propuesta, sin embargo, me reservé la posibilidad de emitir un voto concurrente, pues en diversos precedentes, me he pronunciado a favor de la validez de los artículos que establecen los requisitos para tener la posibilidad de contender en la elección como candidato independiente, dentro de los cuales se encuentra el porcentaje de respaldo ciudadano. En efecto, en distintas acciones de inconstitucionalidad he votado por considerar que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para determinar el porcentaje de respaldo ciudadano o los requisitos necesarios para ser candidato independiente.

No obstante lo anterior, en el presente asunto, aun cuando reconozco que la entidad federativa cuenta con libertad de configuración para determinar los porcentajes de respaldo ciudadano, lo cierto es que dicha facultad está restringida a que no se realice de manera arbitraria, sino que debe ser razonable, lo cual no acontece en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Así, desde mi perspectiva, la invalidez que declara el proyecto no se refiere al establecimiento de un determinado porcentaje, en este caso del tres por ciento, pues dicha cuestión está contenida en la fracción III del propio artículo 134 constitucional, es decir, el tema del

porcentaje no se encuentra a debate, sino que la conclusión se apoya en el requisito excesivo, consistente en obtener el respaldo mínimo en la totalidad de los distritos electorales.

En esas condiciones, a diferencia de los precedentes, me parece que el requisito resulta poco razonable, por lo que es procedente declarar su invalidez, en tanto la libertad de configuración legislativa con la que cuentan las entidades federativas, no es absoluta sino que debe ser razonable, lo que en el caso no acontece al exigir la existencia de un porcentaje mínimo en todos y cada uno de los Distritos.

**MINISTRO**

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA.**