



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

OF. TEPJF-SSGA-325/2015
ASUNTO: Opinión relativa a la acción de
inconstitucionalidad 126/2015, y
su acumulada 127/2015

México, D. F., a 18 de diciembre de 2015.

MTRO. ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E

Por instrucciones del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, Presidente por Ministerio de Ley de este órgano jurisdiccional, y en respuesta a la solicitud formulada por ese alto Tribunal por proveído de nueve de diciembre del año en curso, dictado en la **acción de inconstitucionalidad 126/2015**, y su acumulada 127/2015, promovida por Morena y el Partido Acción Nacional, notificada mediante oficio **4351/2015**, signado por el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el diez de diciembre del año en curso, remito a usted la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-30/2015**.

Sirva el presente para reiterarle la seguridad de mi respeto.

A T E N T A M E N T E

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

c.c.p. Expediente

DE VISIONES DE MOCIONES
CON SERVIDOR COMPLETO
SECCIÓN DE TRÁMITE DE

18 DE DIC 2015 15:31:05

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

Recibí en el domicilio designado por TEPDF
el oficio número TEPDF-SSGA-325/2015 siendo
las catorce horas con treinta minutos del día
de diciembre de dos mil quince, con un anexo
relativo a la Opinión de la Sala Superior
del TEPDF en la AI 126/2015 y su acumulación
127/2015.

Lo que me fue autorizado por recibí notificaciones fuera
del horario de labores de la SEDN en términos
de ley, conste. -
México DF., 19 de diciembre de dos mil
quince. 

003824

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2015 DIC 21 AM 10 09

OFICINA DE CERTIFICACIÓN
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido de SGA con un
anexo en 101 páginas según
último folio.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION
SUBSRIA. GRAL. ACOS.

2015 DIC 21 AM 11 37

SECCION DE TRAMITE DE
CONTRAVENAS CONS. Y
DE ACCIONES DE INCONS.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-30/2015.

ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD: 126/2015
Y SU ACUMULADA 127/2015.

PROMOVENTES: MORENA Y
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

ÓRGANO LEGISLATIVO QUE
EMITIÓ LA NORMA IMPUGNADA:
CONGRESO DEL ESTADO DE
QUINTANA ROO.

OPINIÓN, QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOLICITA A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.

Cuestión preliminar. El precepto 68, de la ley reglamentaria invocada dispone que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, el Ministro instructor podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos especializados en la materia de su competencia¹, relacionados con la cuestión sometida a debate sometido y decisión del Alto Tribunal.

1 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

SUP-OP-30/2015

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² ha establecido, que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculativa para el Máximo Tribunal, empero aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores en el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

A su vez, el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita,³ establece que las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de su estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión que solicita el Alto Tribunal a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, solamente debe

² 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.**

³ **Artículo 71.**

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



SALA SUPERIOR

referir a la contraposición a la Carta Magna de las normas cuestionadas conforme alegue el promovente en la demanda.

Órganos ejecutivo y legislativo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas.

Las demandas promovidas por MORENA y el Partido Acción Nacional señalan como **autoridad emisora** del Decreto impugnado, a la XIV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo y como **autoridad promulgadora** al Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

Normas impugnadas.

Los partidos políticos promoventes solicitan la declaración de invalidez de los Decretos 341 y 343 que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en materia político-electoral; en particular, lo dispuesto en los artículos 49, fracción III, párrafos cuarto y quinto, fracción V, párrafo quinto; 54, último párrafo; 57, primer párrafo; 139 primer párrafo; Artículo Segundo Transitorio; emitidos por la XIV Legislatura del Congreso del Estado y como entidad del Poder Ejecutivo que promulgó, al Gobernador de la entidad.

Los Decretos impugnados corresponden a los números 341 y 343, publicados en el Periódico Oficial del Estado, Tomo III, número 68 extraordinario, de seis de noviembre de dos mil quince, correspondiente a la Octava Época.

Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se aducen vulneradas.

Los demandantes estiman contravenidos del citado ordenamiento superior los preceptos 1; 6, 9, 14, 16, 17, 32, segundo párrafo, 35, 39, 40, 41, 116, 124 y 133.

CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

Planteamientos comunes de MORENA y del Partido Acción Nacional.

Primer concepto de invalidez.

El primer párrafo del artículo 57, de la Constitución Política de del Estado de Quintana Roo, es contrario al principio de supremacía constitucional y a los derechos políticos de los ciudadanos reconocidos en los artículos 1, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo; 35, fracciones I y II; 116 fracción II, párrafo segundo y IV, inciso b), y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como al contenido de los numerales 1, 2, 23.1 b) y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Motivos del disenso.

Los actores sostienen que el Poder Constituyente Permanente **no confirió a los constituyentes locales la potestad jurídica de establecer en sus respectivas constituciones la elección**



SALA SUPERIOR

consecutiva de diputados hasta por cuatro periodos, sino que les impuso un deber de establecerlo de esa manera.

Además, los promoventes alegan, que el legislador federal estableció una salvedad para que alguien pueda elegirse de manera consecutiva, si prescinde de la postulación partidista, caso en el que solamente puede postularse antes de la mitad de su mandato; además, el inconforme aduce que se estableció, que el derecho de elegirse de esa manera no aplicaba a los legisladores estatales en funciones a la entrada en vigor de la reforma constitucional, porque resultarían beneficiados de una norma que les correspondió expedir.

De esta manera, en consideración de los actores, en la norma impugnada se limita el derecho a la elección consecutiva en dos vertientes, porque en lo relativo al suplente le permite ser postulado para el periodo inmediato como propietario, siempre que no hubiera entrado en funciones, negándosele indebidamente la posibilidad de contender de manera sucesiva, de ser postulado por una fórmula diversa y por el hecho de haber entrado en funciones, porque esto le desconoce la circunstancia de haber resultado elegido en un proceso electivo, sin que estas hipótesis condicionantes las haya previsto la Constitución; y en el caso de los diputados propietarios, se alega en la demanda no se debe restringir su participación a un periodo adicional como suplentes.

SUP-OP-30/2015

Por otra parte, consideran los enjuiciantes que también se limitan las posibilidades de los suplentes que hayan estado en ejercicio de ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, habida cuenta, que la norma suprema autoriza a todo ciudadano la posibilidad de ser electo consecutivamente también hasta por cuatro veces.

Asimismo, se señala en las demandas que al exigirle a los suplentes que para participar en una elección consecutiva participen en una fórmula diversa, en nada afecta el hecho de que un suplente pueda ser electo como propietario en otra fórmula de candidatos, aun cuando hubiere entrado en ejercicio en la anterior legislatura, toda vez que no se estaría rebasando el principio constitucional que lo permite con hasta por cuatro posibles periodos consecutivos.

Finalmente, respecto a la prohibición de elección "*para el periodo inmediato*" al de la primera reelección, se alega que la norma impugnada también es inconstitucional, porque pretende impedir la posibilidad de elección consecutiva para un tercer período y, por ende, vedaría la posibilidad de ser electo diputado hasta por un cuarto periodo consecutivo al ciudadano que ya ha fungido como diputado propietario los primeros dos periodos, esto aun cuando de inicio haya sido electo suplente.

Norma controvertida.

"Artículo 57.- Los Diputados de la Legislatura, podrán ser reelectos **por un periodo adicional.** Los suplentes podrán



ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios en una fórmula diversa, **siempre que no hubieren estado en ejercicio**. Los Diputados Propietarios que hayan sido reelectos **para un periodo adicional, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes**.

La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ”

Opinión de la Sala Superior.

Se estima que el precepto controvertido en su mayoría se apega al orden constitucional por lo siguiente:

En primer lugar, se establece que por **regla general** los diputados en la entidad podrán ser reelectos **por un periodo adicional**, limitando esta posibilidad a una sola ocasión.

La regla en comento tiene **dos excepciones**, dependiendo si se trata de diputados propietarios o suplentes.

Se advierte que con relación a los **diputados suplentes** existen dos requisitos para que los mismos puedan ser reelectos en el periodo inmediato posterior con el carácter de propietarios:

1. Qué estén en una fórmula diversa.
2. No hubieren estado en ejercicio de las funciones.

Finalmente, la porción normativa impugnada señala que los **diputados propietarios** que hayan sido reelectos para un

SUP-OP-30/2015

periodo adicional, no podrán ser electos para el periodo inmediato posterior con el carácter de suplentes.

Previo a realizar el análisis de constitucionalidad de la norma en cuestión, debemos desglosar lo que señalan los artículos 116 fracción II, párrafo segundo y IV inciso b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“(…)

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. (…)

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.

(…)”

De la disposición transcrita se aprecia que el Poder Reformador de la Constitución estableció una **obligación** a cargo de las legislaturas estatales, la cual consiste en **regular la elección consecutiva de diputados a las legislaturas de los estados,**



SALA SUPERIOR

con la limitante de que no excediera cuatro periodos consecutivos.

Al contrastar el párrafo primero del artículo 57, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, se advierte que la regla general que limita todos los supuestos de reelección a un periodo adicional no resulta inconstitucional, toda vez que el constituyente local actúo dentro del marco de su libre configuración legislativa.

En efecto, en este caso se permite a las entidades federativas que el diseño de configuración de los sistemas de reelección varíe entre ellas, circunstancia que por sí sola no implica regular en un sentido distinto al marco constitucional.

Lo anterior, en virtud de que la Norma Suprema no prevé expresamente la manera en que las Constituciones locales deban regular la elección consecutiva de diputados, siempre que el tratamiento que le den a la misma no anule en sí mismo la posibilidad de reelección consecutiva que prescribe la Constitución Federal.

Al respecto, se reitera que la obligación que impuso el Poder Constituyente Permanente al resto de las entidades federativas solamente fue regular la elección consecutiva, sin establecer la forma de hacerlo, aunque impuso como límite que pueden ser solamente hasta por cuatro periodos consecutivos.

SUP-OP-30/2015

En ese sentido podemos apreciar que la Ley Fundamental establece una posibilidad **mínima y un límite máximo**, el primero de ellos se circunscribe a regular la opción a la elección consecutiva, mientras que el segundo establece que tal supuesto puede actualizarse como máximo hasta por cuatro períodos consecutivos.

Por ende, si el Constituyente local en Quintana Roo decidió establecer como regla general, que los diputados en la entidad podrán ser reelectos **por un periodo adicional**, tal disposición **cumple con la posibilidad mínima** establecida a nivel constitucional.

Ahora, el hecho de que haya establecido tal posibilidad no implica la regulación de un límite para tal situación, ya que el precepto controvertido sólo señala que los Diputados de la Legislatura podrán ser reelectos por un periodo adicional, sin limitar a que una vez finalizado su nuevo encargo, puedan repetir dicha elección.

En efecto, de la lectura de esa parte del precepto controvertido, no se advierte que exista alguna excepción o limitante que respecto a la elección consecutiva, por lo que no desatiende el límite máximo de hasta por cuatro periodos consecutivos conforme lo establecido en la Constitución Federal.

Esto se considera así, en virtud de que la primera posibilidad de reelección está relacionado con la continuidad en las



SALA SUPERIOR

postulaciones, dado que se constriñe a periodo inmediato posterior, es decir admite la posibilidad de que sean reelectos hasta llegar al límite establecido en la Constitución Federal.

No obstante lo anterior, se advierte que las limitantes relacionadas con la calidad de propietario y suplentes no se ajustan del todo al parámetro constitucional.

Por un lado, en relación a los **diputados propietarios**, se advierte que los mismos podrán ser reelectos para un periodo adicional, sin embargo no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato.

Por tanto, se considera que la regulación establecida en la Constitución local relativo a los diputados propietarios se encuentran dentro de los parámetros constitucionales establecidos por el Poder Reformador de la Constitución Federal, toda vez que regula la elección consecutiva, sin posibilidad de que exceda más de cuatro periodos consecutivos.

Sin embargo, cuando regula la reelección consecutiva de diputados suplentes no ocurre así, en tanto existen dos requisitos para que puedan ser reelectos con el carácter de propietarios en el periodo inmediato posterior: **1)** Qué estén en una fórmula diversa y **2)** No hubieren ejercido las funciones atinentes.

SUP-OP-30/2015

Al respecto, la porción normativa impugnada **suprime el derecho a la reelección consecutiva**, toda vez que limita tal posibilidad al establecer que los diputados suplentes se registren en una fórmula diversa y que no hubiese ejercido las funciones propias del cargo.

En ese sentido, el supuesto en examen, no contempla para los diputados suplentes la reelección consecutiva en todos los casos, con lo cual, los límites que establece se encuentran fuera del parámetro constitucional mínimo; es decir, no admite la posibilidad de que los diputados suplentes se encuentren en posibilidad de reelegirse de manera consecutiva si ejercieron el cargo o si se encuentran bajo la misma fórmula, ya que en tal hipótesis los mismos deberán esperar necesariamente un periodo completo para poder reelegirse.

Por tanto, la porción normativa que limita la posibilidad de que los diputados suplentes puedan ser reelectos consecutivamente no resulta conforme al principio de supremacía constitucional y a los derechos políticos de los ciudadanos a reelegir a los diputados suplentes que se presenten bajo la misma fórmula o cuando hayan ejercido las funciones propias del cargo, así como el derecho de los diputados que tienen dicha calidad, a ser reelegidos para el periodo inmediato posterior.

Finalmente, se advierte que el artículo 57, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en el apartado que establece la limitación a la reelección de los diputados



SALA SUPERIOR

suplentes a que se registren “*en una fórmula diversa, siempre que no hubieren estado en ejercicio.*”, se estima que incumple con la obligación mínima impuesta a nivel constitucional que constrañe a las entidades federativas a regular la elección consecutiva, toda vez que limita esta posibilidad cuando se tiene el carácter de suplente, suprimiendo así la posibilidad de que la reelección sea consecutiva.

Segundo concepto de invalidez.

La porción del precepto SEGUNDO TRANSITORIO del decreto 341 de seis de noviembre del año en curso, se contrapone con el artículo 115, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Motivos del disenso.

Los actores alegan que las Constituciones de los Estados deben establecer la elección consecutiva para el mismo cargo, de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años, y la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que hubieren postulado el candidato, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por tanto, los demandantes consideran que el legislador estatal estableció plazos que superan a los determinados en el precepto constitucional, al extralimitar la mitad fijada como

SUP-OP-30/2015

lapso fatal para que los integrantes de los Ayuntamientos puedan ser reelectos, con independencia de la renuncia o pérdida de la militancia al partido que los postuló, dado que al ser administraciones que durarán veinticuatro meses esa porción del periodo corresponde precisamente a doce meses, de ahí que los dieciocho contemplados en la norma cuestionada contravienen directamente la norma constitucional.

Artículo controvertido

TRANSITORIOS

SEGUNDO. Por única ocasión, los integrantes de los Ayuntamientos serán electos por un periodo de dos años, el cual iniciará el 30 de septiembre de 2016 y para los efectos establecidos en el artículo 139 de esta Constitución, **la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses.**

Opinión de la Sala Superior.

La disposición impugnada se estima que no es conforme a la regularidad constitucional toda vez que excede el tiempo establecido en la última parte del artículo 115, Base I, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el texto constitucional referido es del tenor siguiente.

Artículo 115.

...

I.



...

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. **La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que los derechos político-electorales pueden estar sujetos a ciertas y determinadas restricciones, siempre y cuando no sean irrazonables, desproporcionadas y no afecten su contenido esencial, lo cual resulta aplicable al derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por tanto, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución Federal, respetando cabalmente su núcleo esencial y salvaguardando los principios, valores y fines constitucionales involucrados, como pueden ser los principios de supremacía constitucional, certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

SUP-OP-30/2015

Para alcanzar ese fin, los ordenamientos jurídicos que deriven de la Norma Suprema deben ser congruentes con lo dispuesto en ella para que resulten válidos, esto es, deben tener presente los mandamientos que aquélla dispone y a los cuales deben ceñirse.

En atención a ello, se considera que la norma impugnada no se ajusta al artículo 115, Base I, párrafo primero, de la Constitución General de la República, por una parte porque, establece un requisito que excede el límite previsto en la ley fundamental cuando fija una plazo no menor a dieciocho meses para que los integrantes de los Ayuntamientos que pretendan ser reelectos renuncien a su militancia o, en su caso, la hayan perdido, y por otro lado, el enunciado normativo carece de elementos suficientes que confieran certeza al supuesto previsto en el enunciado normativo sobre el momento en que habrá de aplicarse.

La Norma Suprema expresamente establece que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, para poder ser reelectos tendrán que ser postulados por el mismo partido político o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, **salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Del precepto constitucional de referencia, se desprende que en observancia al sistema federal adoptado por el Estado



SALA SUPERIOR

mexicano, en la Constitución General de la República se establece un parámetro para la renuncia o pérdida de la militancia en caso de que se pretenda una reelección, lo cual permite a las legislaturas locales, en ejercicio de su autonomía y potestad soberana, determinar libremente el plazo atinente, con la única limitante de no rebasar los límites indicados en la propia Ley Fundamental.

En la especie, la primera parte del artículo transitorio tildado de inconstitucional, dispone que **por única ocasión, los integrantes de los Ayuntamientos que sean electos en el proceso electoral local de dos mil dieciséis, ejercerán el cargo por un periodo de dos años, y en caso de que busquen ser reelectos por un partido distinto o que no haya integrado la coalición que lo postuló, la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un período de dieciocho meses.**

En esas condiciones, se estima que la citada disposición transitoria al establecer que la renuncia o pérdida de la militancia no podrá ser menor a dieciocho meses, resulta desproporcional por exceder el límite previsto en el artículo 115, Base I, párrafo primero constitucional.

Lo anterior es así, porque en el presente caso se desprende que la mitad del mandato de quienes resulten electos en el proceso electoral local de dos mil dieciséis, será por un año; de ahí que conforme al orden constitucional cuando un integrante

SUP-OP-30/2015

del ayuntamiento busque la reelección por un partido político distinto al que lo postuló, éste deberá renunciar o de ser el caso, haber perdido su militancia antes del primer año de su ejercicio en el cargo para el que fue electo.

Por tanto, se estima que la temporalidad de dieciocho meses fijados por el legislador local resultan desproporcionados y no se sujetan al principio de Supremacía Constitucional, al establecer un plazo mayor al previsto en el artículo 115, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque conforme al canon constitucional la temporalidad tendrá que ser no mayor a un año.

Asimismo, el enunciado normativo tildado de inconstitucional vulnera el principio de certeza, ya que carece de elementos que especifiquen si la temporalidad establecida para la renuncia o pérdida de la militancia se computan al inicio del cargo o antes de su conclusión, lo que evidentemente se aparta de la Carta Magna en la que expresamente se establece que la renuncia o pérdida de la militancia tendrá que darse antes de la mitad de su mandato.

En ese tenor, el hecho de que el legislador del Estado de Quintana Roo haya determinado en la Constitución local, que por única ocasión, los integrantes de los Ayuntamientos serán electos por un período de dos años y para los efectos haya establecido en el artículo 139 de esa Constitución que la renuncia o pérdida de militancia no podrá ser menor a un



SALA SUPERIOR

período de dieciocho meses, se considera que no resulta conforme a lo previsto en el invocado artículo 115, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Demanda de MORENA.

Primer concepto de invalidez.

Los párrafos cuarto y quinto de la fracción III, del artículo 49, de la Constitución estatal, deben declararse inválidos, por deficiente regulación, al **obviar** la legislatura local 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, y sin el debido enfoque horizontal y vertical.

Motivos del disenso.

Alega el actor que los párrafos cuarto y quinto de la fracción III, del artículo 49, omiten disponer las bases para que los partidos políticos establecieran reglas sobre paridad de género en las postulaciones de candidaturas a integrar la Legislatura y los Ayuntamientos, aunado a que ninguno de los preceptos de la carta local estatuye, al menos, bases claras y precisas tendentes a que:

* Existe la debida alternancia en las postulaciones de candidatos a diputados y a ediles;

SUP-OP-30/2015

- * Los suplentes sean del mismo género que los candidatos propietarios para la renovación de los órganos colegiados de gobierno;
- * El número de candidaturas a presidentes y presidentas municipales sea paritario en todo el estado, de manera que ningún género exceda a más del 50% (cincuenta por ciento) de dichas postulaciones;
- * El número de candidaturas a diputados y a diputadas sea paritario respecto del total de los distritos uninominales;
- * Omisión en el deber de los candidatos independientes a promover y garantizar la paridad de género;
- * Las demás normas generales que garanticen igualdad material en las postulaciones entre los géneros hombre-mujer en los comicios de la entidad, para garantizar similar posibilidad de triunfo electoral.

Norma impugnada.

Artículo 49.

...

III.

...

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.



Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros, cuidando que ninguno de éstos sea mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales, así como en las candidaturas a miembros que conformen las planillas de Ayuntamientos.

...

Opinión de la Sala Superior.

La disposición jurídica impugnada resulta compatible con el orden constitucional, de acuerdo con una interpretación sistemática y conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la porción normativa impugnada.

En efecto, si bien la interpretación gramatical y literal del precepto invocado de la Constitución local, que dispone que *“Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa”*; *“En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular*

SUP-OP-30/2015

candidatos de ambos géneros, cuidando que ninguno de éstos sea mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales, así como en las candidaturas a miembros que conformen las planillas de Ayuntamientos”, conduciría a determinar que tal principio sólo debe ser garantizado por los institutos políticos, y que se deja de tomar en consideración en el tema de paridad de género los rubros horizontal y vertical, ya que no incluye expresamente alguna pauta a seguir vinculada con la observancia del principio de paridad de género, la 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.**



SALA SUPERIOR

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 los candidatos independientes, 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 al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior estima que la paridad constituye un principio orientado a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones. Es un principio constitucional que responde a un entendimiento plural e incluyente de la democracia donde la representación descriptiva y simbólica de ambos géneros resulta indispensable.

En tal medida, se considera que debe entenderse como su finalidad, el proteger la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, sin dejar de reconocer que, en principio, se trata de una acción establecida con el objetivo de garantizar la participación igualitaria de mujeres y hombres.

SUP-OP-30/2015

Lo anterior es conforme con el derecho que tienen todas las ciudadanas y ciudadanos mexicanos para participar en el ejercicio de la voluntad popular y en la toma de decisiones públicas.

Dicha regla es democrática en la medida que busca una participación equilibrada del género femenino y masculino en la obtención de candidaturas y, consecuentemente, en la integración de los órganos de representación política.

En consonancia, la construcción jurisprudencial de la Sala Superior se ha encaminado a proteger y garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas, con el propósito de asegurar una igualdad sustantiva que se traduzca en una efectiva representación en los órganos de gobierno y acceso al poder político.

Las jurisprudencias 6 y 7, ambas de dos mil quince, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en síntesis, señalan que:

- La paridad está encaminada a generar de manera efectiva el **acceso al ejercicio del poder público** de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad y, por ello, emerge como un **parámetro de validez**.
- La paridad debe permear en la **postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales como locales**, a efecto de garantizar



SALA SUPERIOR

un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

- Los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una **doble dimensión: vertical y horizontal**.

- A través de esa perspectiva, se alcanza un **efecto útil y material del principio de paridad de género**, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el **cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres**.

Este criterio se ajusta a lo expresado en las tesis de la Suprema Corte respecto al deber de impartir justicia con perspectiva de género, entre ellas (la Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), 1a. XCI/2015 (10a.), 1a. LXXIX/2015 (10a.), 1a. C/2014 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.) y 1a. XXIII/2014 (10a.);

- Identifica y se hace cargo de la **existencia de una relación asimétrica de poder** entre hombres y mujeres -basada en el género- para el acceso y ejercicio de los derechos político-electorales.

- Deriva de una interpretación jurídica que obedece al **contexto de desigualdad histórica y estructural** verificado y, en consecuencia, pretende eliminar los obstáculos para la incursión de las mujeres en el espacio público.

SUP-OP-30/2015

- Responde a la aplicación de los principios constitucionales de **universalidad, indivisibilidad, interdependencia y pro persona** para el entendimiento progresivo del contenido y alcance de los derechos humanos.
- Obedece a un ejercicio que cuestiona las normas aparentemente neutrales y, en consecuencia, **atiende la igualdad**, como una medida que garantiza la participación política de las mujeres.
- Implica una **vía simbólica para romper con los estereotipos discriminatorios** sobre la supuesta incapacidad de las mujeres para ejercer cargos públicos y sobre la forma en que deben comportarse en dichos espacios.

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; además, de que no se obliga expresamente a los candidatos independientes a observar el mencionado principio en la integración de planillas para ayuntamientos, no resulta necesariamente desproporcional y restrictiva, ya que se trata de



SALA SUPERIOR

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 signas 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 respecto de 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, por lo que ha de servir de criterio básico para la producción normativa, así como su posterior interpretación y aplicación. Por tanto, opera como eje rector de la normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos, así como del quehacer gubernamental.

Luego, partiendo de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad como norma de *jus 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.

SUP-OP-30/2015

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, reconocido en los artículos 1, 4 y 41 constitucionales, así como de los artículos 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

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



SALA SUPERIOR

Por lo tanto, en opinión de esta Sala Superior, la porción normativa que es objeto de estudio en el presente asunto resulta compatible con el orden constitucional, en la medida en que se realice una interpretación **conforme con la Constitución**

Además, de que la circunstancia de que no se obliga expresamente a los candidatos independientes a observar el mencionado principio en la integración de planillas para ayuntamientos, debe entenderse que en realidad, al tratarse de un principio constitucional, éste encuentra regulación en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se traduce necesariamente que los conceptos en análisis se encuentran salvaguardados.

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior la tesis P. IV/2008 plenaria que lleva por rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTEPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.**

Aunado a lo anterior, el Congreso del Estado de Quintana Roo realizó en el mes de noviembre de la presente anualidad, diversas modificaciones legales en el ámbito político-electoral, específicamente en el tema del principio de paridad de género, en el que el poder revisor constituyente de esa entidad federativa, determinó procedente reformar el artículo 159 del Código Electoral Local, que regula el mencionado principio, de

SUP-OP-30/2015

ello es dable advertir, que el legislador local ha establecido acciones directas con la finalidad de cumplir con el principio en comento, estableciendo directrices encaminadas a preservar los principios de igualdad, y como consecuencia, el de paridad de género; situación que como se ha asentado en párrafos precedentes se trata de un principio constitucional plenamente salvaguardado en la Constitución Federal.

Segundo concepto de invalidez. El artículo 49, fracción V, párrafo quinto, de la Constitución de Quintana Roo, prevé que la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones locales (Gobernador, diputados a la Legislatura y Ayuntamientos) por violaciones graves, dolosas y determinantes, las que deberán acreditarse de manera objetiva, material, **sistemática y generalizada**; por lo que excede lo establecido al respecto en el artículo 41, base VI, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

Motivos del disenso.

El partido inconforme sostiene que el precepto cuestionado deviene inconstitucional, en la porción señalada, al disponer que las violaciones graves, dolosas y determinantes establecidas para decretar la nulidad de una elección en el Estado, se deben acreditar de manera **objetiva y material**, pero sin sustento además exige que éstas se evidencien realizadas en forma **sistemática y generalizada**.



SALA SUPERIOR

Considera el actor que trasciende el marco constitucional el haber incluido en la norma impugnada las expresiones *sistemática* y *generalizada*, porque la Ley Fundamental solamente exige acreditar de manera material y objetiva que en una elección estatal o municipal, un partido político o candidato incurre en rebase en el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; compra o adquiere cobertura informativa o tiempos de radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; recibe o utiliza recursos de procedencia ilícita o fondos públicos en las campañas.

Según el actor, el empleo de las locuciones *sistemática* y *generalizada* en la norma controvertida trastoca el marco constitucional, porque conforme a éste las causas de nulidad de una elección federal o estatal, previstas en la normatividad aplicable, solamente se deben demostrar en forma *material* y *objetiva*.

Expone el demandante que entender el contenido de la porción normativa de la Constitución estatal cuestionada de la forma en que lo determina el Constituyente local, esto es, que para poder decretar la nulidad de una elección estatal o municipal, se debe acreditar el carácter sistemático de las conductas previstas en los incisos a) al c) de la fracción VI, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, significaría convalidar un fraude electoral.

SUP-OP-30/2015

Refiere también el enjuiciante, que el empleo del vocablo *generalizada* agregado por el Constituyente local en la porción normativa cuestionada, en el caso de que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o fondos públicos en las campañas, tampoco se apega a la Ley Fundamental, dado que altera la forma de gobierno democrático, representativo y popular y conculca los principios de legalidad, certeza y objetividad electorales.

Indica el promovente que esta apreciación debe aplicarse *mutatis mutandi* en la compra o adquisición de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.

Ello, señala el actor, porque para el Constituyente Permanente basta que una causal de nulidad se pruebe de manera objetiva, material y singular, cuando la conducta causante de la nulidad configure una violación grave, dolosa y determinante.

Se precisa también en la demanda, que lo mismo se puede considerar en el supuesto de que se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto autorizado, ya que de la norma constitucional se desprende que es suficiente que la conducta de que se trate, se actualice inclusive una sola vez en una campaña, y que ésta se demuestre material y objetivamente, para que si resulta además grave, dolosa y determinante, se decrete la nulidad de la elección relativa, sin



SALA SUPERIOR

ser necesario que se cometa de manera generalizada y sistemática.

Norma controvertida.

Artículo 49.

(...)

V.

(...)

La Ley deberá estipular las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados a la Legislatura y miembros de los Ayuntamientos.

Formarán parte del sistema de nulidades de las elecciones locales por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; se reciba o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva, material, **sistemática** y **generalizada**. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

(...)

Opinión de la Sala Superior.

La porción normativa del artículo cuestionado, desde la perspectiva de este órgano jurisdiccional, se aparta de los lineamientos atinentes establecidos en la Constitución Federal.

SUP-OP-30/2015

Del contenido integral del precepto de la Constitución estatal del que forma parte la porción normativa impugnada, se aprecia que esa norma es acorde con la Constitución Federal, que establece que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral deben puntualizar las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos, de lo que el Constituyente en la entidad dejó a la potestad del legislador en Quintana Roo, la facultad de “estipular” tales causas de nulidad en las elecciones de la entidad.

En este orden de ideas, la disposición Constitucional estatal en análisis, prevé que integran el sistema de nulidades de las elecciones locales, las violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos en que se exceda el gasto de campaña en cinco por ciento del monto total autorizado; se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o fondos públicos en las campañas, estableciendo además la porción del precepto tildada de inconstitucional, que esas infracciones estipuladas como causales de nulidad deberán acreditarse de manera objetiva, material, **sistemática y generalizada**.

El segmento normativo cuestionado, desde la perspectiva de este Órgano Jurisdiccional, se contrapone con lo dispuesto al respecto por la Constitución Federal:



Artículo 41.

(...)

VI.

(...)

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

(...)

El dispositivo de la Constitución Federal establece que el legislador ordinario, tanto federal como estatal, deben implementar en el ámbito de su esfera de competencia el sistema de nulidades de las elecciones **por infracciones graves, dolosas y determinantes**, por exceder el gasto de campaña del monto total autorizado; comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de lo permitido por la ley; y recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o fondos públicos; determinando además el precepto de la Carta Magna que dichas violaciones deben acreditarse de

SUP-OP-30/2015

manera **objetiva** y **material** para que exista la posibilidad de decretar la nulidad de la elección.

La noma local cuestionada reitera lo dispuesto por el invocado numeral de la Constitución Política, pero establece además que las violaciones puntualizadas para ser eficientes a efecto de decretar la nulidad de una elección, se deben acreditar además de manera objetiva y material en forma **sistemática** y **generalizada**.

De esta forma, el segmento del precepto de la Constitución estatal controvertido, al exigir que tales circunstancias causantes de nulidad se deban acreditar además de en forma **objetiva y material**, rebasa la exigencia establecida en la Ley Fundamental para decretar inválida una elección en particular.

Tal consideración deriva de que los vocablos **objetivo** y **material**, referidos a la demostración de las causas de nulidad en las elecciones, en hipótesis de especial gravedad o magnitud, aluden a que estas por sus elementos configurativos deben quedar acreditadas en forma tangible, evidente o fehaciente, al irrumpir contra el orden constitucional, porque esa situación genera la determinancia exigida en la normatividad a efecto de anular el proceso electivo de que se trate.

Esto es, la exigencia de la Constitución Federal para acreditar las causas de nulidad precisadas, atañe a que las irregularidades relativas y expresamente señaladas en la



SALA SUPERIOR

normatividad, para ser invalidantes de la elección, por sus rasgos peculiares, al implicar la conculcación de determinados principios o la vulneración de valores fundamentales Constitucionalmente previstos, deben ser identificables derivado de la forma en que violaciones o irregularidades actualizadas en cada caso, afectan en esa proporción el resultado de la votación o la elección.

En consideración de este Órgano Jurisdiccional, es innecesario exigir, como lo hace la disposición local controvertida, que las irregularidades establecidas como causas de nulidad de elección deben también cometerse de manera **sistemática** y **generalizada**, esto es, que se llevaron a cabo en forma reiterada, porque la Constitución Federal solamente requiere la violación a principios y valores que estimados en su propia magnitud revelen la proporción en que afectan el voto ciudadano y, que a partir del parámetro objetivo y materia posibilita al operador jurídico a ponderar los casos en que la lesión a los bienes jurídicos tutelados impide validar una elección.

La Sala Superior estima posible arribar a tal consideración, luego de analizar el contenido de los artículos 39, 40, párrafos primero y segundo, bases I y V, Apartado A, 41, 99, fracción II, párrafo segundo y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se derivan los siguientes postulados:

SUP-OP-30/2015

a) La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público deriva de éste y se instituye para su beneficio, teniendo en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

b) Es voluntad del pueblo constituirse en República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior; pero unidos en una federación conforme a los principios de la ley fundamental.

c) La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal se realizará mediante elecciones libres, secretas, auténticas y concurrentes.

d) Los partidos políticos son entidades de interés público que 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 de género, en candidaturas a legisladores federales y locales.

e) La organización de las elecciones federales, entidades federativas y del Distrito Federal, es una función estatal ejercida a través del Instituto Nacional Electoral así como de los



SALA SUPERIOR

organismos públicos locales, en sus respectivas competencias, y se rige por los principios de certeza, imparcialidad, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad.

Por otra parte, se prevé que debe existir un sistema de nulidades de las elecciones a nivel federal o local por violaciones graves, dolosas y determinantes, además de que sólo podrá declararse **la nulidad de una elección por las causas expresamente establecidas en las leyes.**

Lo anterior conlleva a garantizar que los comicios se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, de modo que cuando se realice el análisis para constatar si en un proceso electoral se cometieron infracciones graves, dolosas y determinantes a fin de apreciar si debe declararse la nulidad de la elección, en la lógica de que un proceso electivo no se puede calificar libre y auténtico, de carácter democrático en los términos de la Constitución, si su desarrollo se aparta de los principios o valores previstos en ésta.

En ese tenor, los rasgos o propiedades peculiares que revisten las irregularidades contenidas en la norma de la que forma parte la porción tildada de inconstitucional, que se estima resultan graves y determinantes en los casos específicos señalados, no requieren evidenciar que su comisión se verificó de manera **sistemática** y **generalizada**, para concluir que la elección relativa carece de efectos jurídicos, porque las violaciones que afectan el desarrollo de los comicios, para

SUP-OP-30/2015

incidir en el resultado de la votación, deben quedar objetiva y materialmente acreditadas a partir de que se prueba que la irrupción de los valores y principios constitucionales es de tal dimensión que impiden estimar que la elección es democrática.

En efecto, desde la perspectiva de la Sala Superior, si en un proceso electoral se despliegan conductas, hechos o circunstancias contrarias a una norma o principio constitucional, que puedan afectar o viciar en forma grave y determinante al conjunto del procedimiento y conducir a la declaración de nulidad de la elección, es que en la Constitución Federal se exige que cada infracción se demuestre de manera objetiva, material, y esto se debe entender referido de manera proporcional a su trascendencia en el normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección.

De esta forma, se aprecia que el artículo 49, fracción V, de la Constitución de Quintana Roo, por cuanto exige demostrar la existencia de una irregularidad sistemática y generalizada para que sea posible declarar la nulidad de una elección, resulta discordante con el mandato de la Carta Magna.

Tercer concepto de invalidez.

El actor manifiesta que el último párrafo del artículo 54, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, que prohíbe a cualquier autoridad modificar -durante el procedimiento de asignación- las listas de candidatos de los partidos políticos a



SALA SUPERIOR

diputados electos según el principio de representación proporcional, implica una vulneración al derecho humano de acceso a la justicia de los ciudadanos y partidos políticos, así como a las garantías de protección judicial constitucional y convencionalmente reconocidos, y a los principios de orden público y legalidad, porque vulnera lo establecido en los artículos 1°, 14 último párrafo, 16 primer párrafo, 41 primer y segundo párrafo, bases I y V, 40, 116 fracciones II, párrafo tercero y IV inciso b), y 133, de la Carta Magna, relacionados con el principio de proporcionalidad electoral, y los artículos 1, 2, 8.1, 23.1 b), 25 y 29, de la parte conducente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Motivos del disenso.

En concepto del partido inconforme, la norma constitucional local controvertida es clara en cuanto al deber que el constituyente quintanarroense impone a los operadores jurídicos -particularmente a los órganos jurisdiccionales- de seguir un orden de prelación preciso al momento de asignar curules por el principio de representación proporcional; sin embargo, considera el actor que con ello -bajo el argumento de que el orden de prelación tiene un origen en la voluntad popular y, por ende, no puede ser cuestionado- se nulifica la posibilidad de las autoridades electorales de ponderar circunstancias en que, por ejemplo, ya sea por respeto al principio de paridad de género o por inelegibilidad de ciertos candidatos legalmente

SUP-OP-30/2015

determinada por la autoridad competente, se estime necesario modificar de las listas citadas.

Lo anterior, porque en concepción del actor, en el contexto de que la Constitución Federal obliga a los partidos políticos a definir reglas que garanticen la paridad de género en la elección de legisladores (artículo 41 base I, en conexión con el inciso h), fracción II, del artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político electoral de dos febrero de dos mil catorce, además de que impone el deber a las autoridades electorales de salvaguardar los principios de certeza y legalidad, al percatarse de la posible inelegibilidad de candidatos postulados por el principio de representación proporcional (artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal).

El partido accionante considera que existe la posibilidad de modificar las listas de candidatos, como última oportunidad de cumplimiento de la voluntad del votante antes de la conclusión del proceso electoral, para dar efecto útil al principio de paridad de género también previsto constitucionalmente, en tanto entenderlo de otra manera sería vulnerar otro principio, el de supremacía constitucional, en un momento en que aún no se puede tener por actualizado el principio de definitividad de los actos y etapas del proceso electoral, porque considera que es plenamente reparable una previsible violación constitucional, respecto de este tema.



Precepto normativo impugnado.

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.

[...]

III.- [...]

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.

Opinión de la Sala Superior.

La porción normativa impugnada del párrafo segundo, de la fracción III, del artículo 54, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, se estima **incompatible con la Constitución Federal.**

A fin de explicar el sentido de la opinión, resulta conveniente tener en cuenta lo siguiente:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, para

SUP-OP-30/2015

lograr una representación más adecuada y garantizar, el derecho de participación política de las minorías, por lo que las legislaturas locales tienen la facultad de reglamentarlo, de conformidad con el artículo 116, de la Constitución Federal.

Es preciso considerar los valores y principios constitucionales que articulan la representación proporcional, tema obligatorio para los Estados de la República, conforme a la propia Constitución Federal; destacadamente, los tópicos referentes a la transformación proporcional de los votos de la ciudadanía en curules, así como la pluralidad de las fuerzas políticas y la representatividad en la integración de todo órgano legislativo de las entidades federativas, ya que la inobservancia de tales principios o valores implicaría la aplicación fragmentada y, por ende, asistemática de los mandatos constitucionales aplicables, contraria a la lógica propia del sistema de representación proporcional, lo que significa armonizar todos los principios y valores constitucionales que concurren al caso.

El texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone:

Artículo 116.-

[...]

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

[...]



II.

[...]

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 [énfasis añadido].

[...]

El precepto constitucional transcrito incluye cuatro porciones normativas:

1. Reserva de ley. La primera parte determina la obligación de que las legislaturas de los Estados de la República se integren con diputados electos, según los **principios de mayoría relativa y de representación proporcional**, en “**los términos que señalen sus leyes**”. Esta última cláusula establece una reserva de ley para que sean las propias legislaturas locales, en ejercicio de esa potestad legislativa delegada, las que desarrollen —ponderando sus propias necesidades y circunstancias políticas— la **reglamentación específica, de conformidad con las bases normativas**

SUP-OP-30/2015

establecidas en el mismo artículo 116, fracción II, párrafo tercero constitucional.

2. Límite de sobre-representación. La segunda parte del artículo citado establece expresamente un tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido político, sobre la base de que en “ningún caso” 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**, lo que significa el establecimiento expreso de un **tope de sobre-representación**: la diferencia entre el porcentaje de curules y el de votos de cada partido político no puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, salvo en el caso en que esta diferencia se deba a triunfos de mayoría relativa.

3. Excepción expresa al límite de sobre-representación. La tercera parte del referido artículo dispone que lo ordenado en la base normativa anterior 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; en otros términos, se establece expresamente una excepción a la regla establecida en la segunda parte del



artículo consistente en que un partido político lo exceda con sus solas diputaciones de mayoría relativa.

4. Límite de subrepresentación. La cuarta parte del artículo establece expresamente un límite constitucional de sub-representación de las minorías, al disponer que 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.

El señalado artículo 116 de la Ley Fundamental rige para el ámbito estatal y en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, en el tema de estudio como estableció el Pleno de la Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.

La acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009 dio origen a la tesis 67/2011, de rubro y texto es el siguiente:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta

nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa 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 el país o un Estado; mientras que 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. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, **aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.**

En las condiciones reseñadas, como lo ha determinado reiteradamente⁴ la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 acumuladas, así como en las diversas acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.



SALA SUPERIOR

siempre que se respeten los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

Asimismo, el Máximo Tribunal ha señalado que las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad y soberanía de la que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados pertinente, con base en los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

En ese contexto, el artículo 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Estado mexicano es federal, compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, que están unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental, por lo que las constituciones particulares de los Estados **en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal**.

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 principio de

SUP-OP-30/2015

representación proporcional, sin que estén vinculadas a seguir un modelo exacto y concreto, 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 deben considerar el marco o la base que establece la Constitución Federal y las Leyes Generales en materia electoral en cuanto al tópico.

De modo que, evidentemente, cuando los congresos estatales regulan un tema, aun en aquellos supuestos en los que, como en el caso refiere al principio de representación proporcional, gozan de una amplia libertad para elegir los instrumentos, sistemas o conceptualización concretos para hacerlo efectivo, **tal atribución no las exime de observar las decisiones políticas fundamentales y valores, principios en materia electoral reconocidos en la norma fundamental, como ideal político del Estado mexicano, del cual forman parte las entidades federativas.**

En efecto, como lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ las legislaturas estatales gozan de cierta libertad para regular el tema la representación proporcional, no deben llegar al extremo de nulificar las reglas establecidas en la propia Constitución Federal.

⁵ En las acciones de inconstitucionalidad 13/2014, 14/2014, 15/2014 y 16/2014 acumuladas.



SALA SUPERIOR

Resulta conveniente transcribir la parte conducente de los artículos 40, 41, primer párrafo, 99 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, aplicables al caso:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida **según los principios de esta ley fundamental.**

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.**

Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

[...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

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:

[...]

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

De lo apuntado, se advierte que el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política, prevé los deberes y condiciones que se mandatan cumplir a las entidades federativas en materia electoral, lo cual comprende a los principios constitucionales que atañen al sistema de representación proporcional.

De esta forma la porción normativa del segundo párrafo de la fracción III, del artículo 54, de la Constitución de Quintana Roo, que prohíbe a cualquier autoridad, la modificación de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional durante la etapa no se ajusta a lo establecido en los artículos 40, 41, primer párrafo, 99, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, dado que desconoce la facultad de las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales, incluido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para vigilar el estricto cumplimiento de los principios y decisiones



SALA SUPERIOR

fundamentales establecidos en la Constitución Federal, los cuales buscan la consolidación de un Estado Democrático, (entre los que se encuentran por nombrar algunos, la paridad de género y el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad) al momento de asignar a los partidos políticos las curules, que de acuerdo a la votación obtenida en la elección de que se trate, le corresponda por el principio de representación proporcional.

La porción normativa impugnada además de eventualmente imposibilitar vigilar el cumplimiento de los principios de paridad de género o el respeto a los requisitos de elegibilidad, en términos generales, establece que ninguna autoridad puede modificar las listas de los diputados locales por el principio de representación proporcional al llevar a cabo su asignación, y con esto hace nugatoria la facultad de las autoridades locales y federales de vigilar el cumplimiento de los principios rectores en materia electoral, como son el de certeza, legalidad y objetividad; máxime que el legislador local, si bien tiene facultades para regular la conducta de una autoridad electoral local, carece de competencia para determinar el actuar de cualquier autoridad electoral federal.

Cuarto concepto de invalidez.

El artículo 139, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Quintana Roo, es contrario a los artículos 1, 14, 16, primer párrafo, 35, fracción II,

SUP-OP-30/2015

115, Base I, párrafo segundo, 116, fracción IV, inciso b), y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.

El actor aduce que el artículo 139, de la Constitución Local, al omitir establecer que la elección consecutiva se dará sólo para el mismo cargo, propicia el riesgo que presidentes municipales, regidores o síndicos en funciones se postulen para cargos diferentes a los que hayan sido electos en el proceso electoral inmediato anterior.

Además, manifiesta el enjuiciante que el citado precepto de la Constitución Local, al establecer que la reelección será únicamente para las personas que hayan estado en ejercicio de sus funciones, implica vulnerar el derecho político-electoral de ser votado de los suplentes, ya que se les impediría postularse al no haber ejercido el cargo.

Contenido del precepto cuya invalidez se reclama.

Artículo 139. Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos **que hayan estado en ejercicio**, podrán ser reelectos por un período adicional como propietarios o suplentes.

La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, **salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Opinión de la Sala Superior.



SALA SUPERIOR

La disposición impugnada es compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de una interpretación conforme con la Constitución de las porciones impugnadas en el contexto en que se encuentran insertas.

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior la tesis P. IV/2008 plenaria que lleva por rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTEPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.**

De acuerdo con lo anterior, existe un criterio de deferencia al poder legislativo, según el cual, ante diversas interpretaciones plausibles de un precepto, debe elegirse aquélla que lo haga constitucional. Ello debido a que, debe presumirse que los órganos legislativos actúan motivados en el cumplimiento a la Constitución. En estos términos, existe una lectura de los alcances del precepto en comento que la hace compatible con la Constitución, lo que a su vez debe conducir a la confirmación de su validez.

Así, el artículo 139, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, **se apeg a la Constitución Federal**, conforme se analiza a continuación.

Se estima que el párrafo primero del citado precepto estatal no contraviene lo dispuesto en el numeral 115, Base I, párrafo

SUP-OP-30/2015

segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque contrario a lo que afirma MORENA, **no establece una excepción** a la obligación que tienen los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos, en el sentido de postularse para el mismo cargo al que fueron electos.

La parte final del párrafo primero del artículo de referencia, establece que los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que hayan estado en ejercicio, **podrán ser reelectos por un período adicional como propietarios o suplentes**, y de su interpretación gramatical, sistemática y funcional no se advierte que se contraponga a la Constitución Federal.

El artículo 115 de la Constitución Federal, ordena a las legislaturas de las entidades federativas que dispongan, en la legislación correspondiente, la posibilidad de que los integrantes de los Ayuntamientos se elijan para el mismo cargo de manera consecutiva e inmediata de un periodo a otro.

Como se advierte, a partir de la reforma constitucional mediante Decreto del Congreso de la Unión, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, es posible que Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, se puedan elegir de manera consecutiva e inmediata de un periodo a otro, **en los términos precisados** en el citado artículo 115,



SALA SUPERIOR

Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el mismo cargo.

Ese supuesto se cumple en el caso concreto, porque la norma cuestionada claramente define qué funcionarios pueden buscar la reelección, en la especie, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores que hayan estado en funciones, de ahí que se considere que no se está ante el supuesto planteado por MORENA, en el sentido de que el artículo 139, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, permite a los integrantes de los Ayuntamientos reelegirse, empero, haciéndolo a través de un puesto diferente dentro del propio ayuntamiento, porque para darse ese supuesto, se debe estar a lo previsto en el artículo 136, fracción III, de la propia Constitución local, el cual establece:

Artículo 136. Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

(...)

III. No desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal **a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección.** Esta disposición no será aplicable a quienes participen con el carácter de suplentes

Como resultado de lo expuesto, es factible afirmar que el dispositivo tildado de inconstitucional, no ha de ser interpretado como lo propone el accionante; esto es, en el sentido de que los servidores públicos electos por sufragio pasivo pueden ser reelectos por un cargo diferente.

SUP-OP-30/2015

Asimismo, se considera que el citado artículo 139, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, no conculca el derecho político-electoral de los suplentes, porque conforme al diverso 136 del propio ordenamiento, se confiere a los suplentes el derecho a buscar ser reelectos como integrantes de los ayuntamientos.

En ese tenor, queda en relieve que los suplentes no correrían la misma suerte de los propietarios, dada la discrepancia de los efectos de sus designaciones y, por consiguiente, no les aplica la “restricción de reelección” invocada por MORENA, en razón de que no realizaron materialmente las funciones inherentes a dicha encomienda.

Quinto concepto de invalidez.

El artículo 54, fracción III, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, es contrario al numeral 54, fracción IV, de la Constitución Federal, porque elimina la disposición normativa que limitaba a un sesenta por ciento el número de diputados que un partido político podría tener en la Legislatura.

Motivos del disenso.

El señalado artículo constitucional federal establece que respecto a los Diputados federales, ningún partido político podrá contar con más de trecientos diputados por ambos



SALA SUPERIOR

principios, situación que debería replicar el artículo local cuestionado al ser su equivalente a nivel estatal.

Agrega el demandante que el principio de representación proporcional debe garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo, evitando que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre representación, por lo que al expedirlo se debió observar la Base Sexta a que refiere la jurisprudencia 69/89 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **MATERIA ELECTORAL BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**, que consiste en que las legislaturas locales deben regular los límites de la sub representación.

Señala además el enjuiciante que la Constitución local debe acoger lo establecido en la Constitución Federal, ya que los Estados están sometidos a ella conforme a los artículos 41 y 131 del Pacto Federal.

Alega también el promovente que el principio de representación proporcional establecido en el pacto federal no se cumple en la legislación estatal con la norma impugnada, ya que se eliminan las normas destinadas a satisfacerlo real y efectivamente como garante del pluralismo político.

Añade el enjuiciante que el examen del referido principio debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de las normas que lo regulan, sino también al contexto de ésta, así como a los fines y

SUP-OP-30/2015

objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela, por lo que la norma controvertida debió atender al tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido que debe ser igual al número de distritos electorales, estableciendo un límite a la sobrerrepresentación.

Norma impugnada.

ARTICULO 54

...

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 aplicara 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.

Opinión de la Sala Superior.

La norma cuestionada **no es conforme al orden constitucional.**

El artículo 39, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el principio de legitimidad democrática por el que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", y constituye la base del estado de Derecho en nuestro sistema jurídico para todos los poderes



SALA SUPERIOR

constitucionalmente establecidos y, por tanto, los congresos estatales deben estar debidamente representado.

A su vez, los artículos 52 y 54 de la propia Constitución Federal prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en tanto que el diverso 116, establece lo propio para las entidades federativas.

Conforme al principio de mayoría relativa, resulta ganador de la elección el candidato que obtiene la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado.

A su vez, la representación proporcional es un principio de asignación de curules por medio del cual se atribuyen a cada partido o coalición escaños de manera proporcional al número de votos emitidos en su favor por los electores.⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que las bases generales del sistema electoral mexicano se instituyen en el artículo 54 de la Constitución Federal, cuyo análisis le permitió concluir que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio

⁶ 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, y de garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, así como de evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple

SUP-OP-30/2015

constituye un sistema compuesto por esas bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de estos, candidatos de partidos minoritarios, e impidiendo a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

De esta forma, el Máximo Tribunal considera que el análisis de las disposiciones que regulan el sistema de asignación de diputados de representación proporcional, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, porque no puede comprenderse el principio de proporcionalidad atendiendo a una sola de éstas, sino que para ello se debe recurrir a su conjunto,⁷ además que deben considerarse los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela.

El Supremo Tribunal del país ha establecido que la abundancia de criterios doctrinarios, así como de modelos para desarrollar

⁷ Así lo explica la SCJN en la jurisprudencia P./J. 71/1998, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE PREVÉ LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", (9ª época), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, noviembre de 1998, página 190.



SALA SUPERIOR

el principio de representación proporcional ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las legislaturas locales deben desarrollarlo en las leyes electorales.

Sin embargo, el propio Máximo Órgano Jurisdiccional ha referido que esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Carta Magna ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales.

En atención a lo establecido en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es el fundamento constitucional para la configuración del sistema electoral en las entidades federativas; para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en la integración de los congresos estatales, las legislaturas locales⁸ deben observar las bases siguientes:

- **Primera.** Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

⁸ Al respecto, véase la jurisprudencia P.J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL" (9ª época), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, noviembre de 1998, página 189.

SUP-OP-30/2015

- **Segunda.** Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.
- **Tercera.** Asignación de diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.
- **Cuarta.** Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.
- **Quinta.** El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.
- **Sexta.** Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.
- **Séptima.** Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

La misma disposición constitucional prevé, en la fracción II, párrafo tercero, que en las leyes estatales se deberá establecer la correspondiente fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, respetando los límites⁹ siguientes:

⁹ Al respecto de tales límites, véase la jurisprudencia P./J. 56/2014, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS ARTÍCULOS 28, PÁRRAFO 2, INCISOS A) Y B), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 9, PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIONES I Y II, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL PREVER LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO LOCAL POR ESE



SALA SUPERIOR

a) **Límite a la sobrerrepresentación**, al establecer que ningún partido político tendrá 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;

b) **Excepción a la sobrerrepresentación**, cuando señala que 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 ocho por ciento; y

c) **Límite a la subrepresentación**, al prever que 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.

En esta línea, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce que la Constitución Federal no impone un determinado procedimiento de escrutinio proporcional, esto es, una forma específica de conversión de sufragios en curules, dado que admite que, al amparo de la naturaleza propia de este sistema electoral –el cual puede ser considerado tanto como regla de decisión y como principio de representación–, se

PRINCIPIO AL PARTIDO QUE OBTENGA EL 3% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA ÚLTIMA PORCIÓN NORMATIVA DEL INCISO C) Y DE LA FRACCIÓN III DE LOS CITADOS PRECEPTOS, RESPECTIVAMENTE". (10ª época), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, página 15.

SUP-OP-30/2015

configuren mecanismos muy diversos, especialmente si se toma en cuenta, por un lado, que la representación proporcional puede estar en "competencia con otros principios que entran en juego en el marco de una valoración política más compleja y de criterios de mayor importancia",¹⁰ y, por otra, que la viabilidad de la proporcionalidad en la representación se encuentra condicionada a un conjunto heterogéneo de circunstancias o elementos, como lo serían el tamaño de las demarcaciones y el número de escaños a elegir, por lo que, eventualmente, "puede ser muy poco representativa".¹¹

Las precisiones normativas incorporadas al tercer párrafo de la fracción II, del artículo 116, de la Constitución Federal, antes indicadas, no suponen un quiebre o alejamiento de este postulado general, aunque ciertamente imponen límites **en los resultados que se obtengan** a partir de los procedimientos de asignación por los cuales se decanten las Constituciones y leyes electorales de las entidades federativas y del Distrito

alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre los mandatos excedentes del 3 de julio de 2008", en Bogdandy, Armin vo; Ferrer Mc Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM, Max-Planck Institute für Ausländisches Öffentiches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, tomo I, página 838.

11 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, 3ª edición, trad. esp. De Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 2008 (tercera reimpresión), p. 16. De ahí que este autor, al igual que Nohlen, recomiende distinguir entre "el criterio o método de selección, de su resultado, es decir, de la forma en que el Parlamento refleja la distribución de los votos de los electores". *Idem*.



SALA SUPERIOR

Federal, de tal suerte que se vuelven constitucionalmente intolerables aquellas distorsiones existentes entre voluntad popular e integración del cuerpo legislativo que excedan los límites de sobre y subrepresentación actualmente previstos en el precepto constitucional en cita.

En esta lógica se hallan los pronunciamientos que sobre este tema ha efectuado tanto ese órgano jurisdiccional, como los criterios definidos sobre el mismo tópico por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.¹²

Esto es, las prescripciones constitucionales señaladas no imponen tampoco un modelo específico de representación proporcional, empero, sí restringen el universo de resultados constitucionalmente admisibles con motivo de la aplicación de los procedimientos de asignación desarrollados por las legislaciones electorales estatales y del Distrito Federal.

Con base en lo anterior, es posible advertir que las Legislaturas de los Estados se encuentran compelidas a introducir los principios de mayoría relativa y representación proporcional en su sistema electoral local; no obstante ello, éstas no tienen obligación de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas adicionales a las previstas en el mencionado

12 Véase la tesis XL/2015, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL". La tesis se aprobó por unanimidad de votos, en sesión pública de ocho de julio de dos mil quince. Pendiente de publicación.

SUP-OP-30/2015

artículo 116 constitucional para reglamentar los aludidos principios.

Esto, porque la obligación prevista en el artículo constitucional invocado se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los mencionados principios de mayoría relativa y de representación proporcional, así como la regla específica al límite de sobrerrepresentación del número de diputados por ambos principios que constituyan un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos el porcentaje de votación de cada partido político; de esta manera, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten tales principios dentro de su sistema electoral local y establezcan el porcentaje adecuado de sobrerrepresentación de los partidos políticos, en atención a las condiciones particulares de la entidad federativa y en observancia al límite máximo de sobrerrepresentación establecido en el dispositivo constitucional citado, para el efecto de asegurar que las organizaciones políticas con una representación minoritaria reflejen una verdadera representatividad, puedan participar en la vida política.

En ese sentido, resulta conveniente resaltar que si bien la Constitución Federal establece en el artículo 52 el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, y que en la fracción IV,



SALA SUPERIOR

del artículo 54 de la propia Ley Fundamental, se establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; también lo es que esos dispositivos son aplicables únicamente al ámbito federal, ya que refieren expresamente a la integración de la Cámara de Diputados, en tanto el artículo 116 constitucional, que rige para el ámbito estatal, no establece cifras o porcentajes equivalentes a los cuales deban ceñirse las Legislaturas de las entidades federativas.

En atención a lo anterior, y de conformidad con el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional, que señala expresamente "(...) las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalan sus leyes (...)", es que el legislador ordinario estableció las reglas que se deben seguir para integrar el Congreso Estatal.

No obstante, se estima que aun cuando las legislaturas locales pueden prever la asignación de diputados de mayoría relativa y representación proporcional de forma distinta a la señalada en el numeral 54 de la Ley Fundamental, también lo es que dicho precepto constitucional contiene bases fundamentales que deben ser observadas para llevar a cabo la asignación de referencia, entre las que se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales;

SUP-OP-30/2015

De esa guisa se estima que el precepto que se combate incumple con lo establecido en la base quinta de referencia, toda vez que como se señaló, se limita a replicar lo establecido por el artículo 116 de la Constitución Federal, sin tomar en consideración que en términos del artículo 52 de la propia Constitución de Quintana Roo, se advierte que en la Entidad existen quince distritos electorales uninominales.

En efecto, el legislador local estableció que el congreso local se integra con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, facultad por la que ponderando sus propias necesidades y circunstancias políticas puede emitir la regulación específica, de conformidad con las bases normativas establecidas en el mismo artículo 116, fracción II, párrafo tercero constitucional.

Además, estimó respecto del límite de sobre-representación. Como tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido político, que en ningún caso 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, lo que significa el establecimiento expreso de un máximo de sobre-representación: esto es, la diferencia entre el porcentaje de curules y el de votos de cada partido político no puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, salvo en el caso en que esta diferencia se deba a triunfos de mayoría relativa.



SALA SUPERIOR

De igual forma estimó el límite de sobre-representación, como excepción a la regla establecida consistente en que un partido político solo podrá rebasar dicho límite si lo excede con sus solas diputaciones de mayoría relativa.

Además establece un límite de sub-representación de las minorías, al disponer que 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.

Sin embargo, como se señaló el objeto del principio de proporcionalidad en México, obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Además como se señaló ante la abundancia de criterios doctrinarios, se estima que las disposiciones del artículo 54 constitucional contienen bases fundamentales que se estiman indispensables en la observancia de dicho principio, como lo es la necesidad de establecer un tope máximo de asignación de diputados que puede alcanzar un partido político, que debe ser igual al número de distritos electorales.

SUP-OP-30/2015

Lo anterior ya que la representación proporcional constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación.

Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías por lo que, el análisis de las disposiciones que se combatan en esta vía constitucional, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de proporcionalidad atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo soportan.

Lo anterior implica que el artículo cuestionado es contrario a las bases generales del principio de representación proporcional señaladas, que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de



SALA SUPERIOR

proporcionalidad electoral tratándose de diputados, las cuales a su vez, se desprenden de las disposiciones dictadas por el Constituyente Permanente para desarrollar tal principio.

Ello porque en la base quinta, se establece que “el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales”, por lo que si en el caso, de acuerdo con el señalado artículo 52, de la Constitución del Estado de Quintana Roo, la entidad federativa cuenta con quince distritos electorales uninominales y la disposición combatida omite señalar el límite precisado, evidencia que no se está atendiendo a lo previsto en esa base y se podría actualizar una sobrerrepresentación al dejar de fijarse un número máximo de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que puede alcanzar un partido político respecto del número de distritos electorales en que se divide para efectos electorales el Estado de Quntana Roo.

Por lo anterior, se estima que el artículo cuestionado no se ajusta al al orden constitucional, ya que al dejar de prever el límite de diputados que podría alcanzar un partido político como el número de distritos uninominales electorales que conforma el Estado de Quintana Roo, ello podría generar que ese partido alcance una sobre representación indebida.

El criterio anterior también fue adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de

Inconstitucionalidad 63/2009.

Demanda del Partido Acción Nacional.

Primer concepto de invalidez.

El artículo 49, párrafo cuarto, de la Constitución de Quintana Roo es contrario a los artículos 41, fracción V, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y SEXTO TRANSITORIO del Decreto de reformas y adiciones al ordenamiento supremo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

Motivos del disenso.

El actor aduce que el invocado numeral de la Carta Magna dispone que el Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los órganos ejecutivos y técnicos y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral, debiendo el propio Instituto regular la organización y funcionamiento de ese Servicio.

Afirma el promovente que la citada disposición constitucional se regula en el precepto 202, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y ésta dispone que el propio Servicio Profesional Electoral se integra por los servidores



SALA SUPERIOR

públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y de los Organismos Públicos Locales, y que contará con dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales; y que para su funcionamiento adecuado el Instituto regulará su organización y aplicará los distintos mecanismos de conformidad con el Apartado D, de la Base V, del invocado artículo 41 constitucional.

Agrega el demandante que para cumplir lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, el diverso SEXTO TRANSITORIO invocado dispuso que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral, éste debería expedir los lineamientos y normas para garantizar la incorporación de todos los servidores del anterior Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos locales al Servicio Profesional Electoral Nacional.

De esta forma, el reclamante estima que el precepto de la Constitución local en la porción cuestionada contraría de manera directa el Pacto Federal, porque de su interpretación gramatical de advierte que dejó de establecer cuál es la ley que determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como las relaciones de mando entre éstos, siendo que la norma constitucional estatal que se estima infringida establece con claridad que corresponde al Instituto Nacional Electoral lo conducente a la implementación del Servicio Profesional Nacional Electoral.

Para el demandante, la inconstitucionalidad del precepto impugnado es evidente dado que el legislador local estableció que la Ley local será la que regulará esos aspectos en lo concerniente al instituto electoral del Estado, lo que deriva en falta de certeza jurídica puesto que no compete a la legislatura estatal sino a la federal regular esos aspectos, debiendo los ordenamientos locales ajustarse al contenido de la normatividad de la Federación.

Norma impugnada.

Artículo 49.

I. ...

II. ...

(Párrafo cuarto)

El Instituto Electoral de Quintana Roo, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. El Consejo General será su órgano máximo de dirección y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque las actividades del Instituto se guíen por los principios rectores de la función estatal electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; se integrará con siete Consejeros Electorales con voz y voto, uno de los cuales fungirá como Presidente, y concurrirán, con voz pero sin voto, un representante de cada partido político y un Secretario General. **La Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en la disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Opinión de la Sala Superior.



SALA SUPERIOR

Conforme a lo planteado en la demanda se estima que la disposición legal en la porción **no es conforme al orden constitucional**.

Conviene destacar que el precepto constitucional local controvertido establece en síntesis que “la Ley” determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral de la entidad, así como las relaciones de mando entre éstos, con base en la disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución Política, el Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral, correspondiendo al señalado Instituto regular la organización y funcionamiento de este Servicio.

Conteste con la señalada disposición constitucional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los numerales 201 y 202, dispone que con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales, la Dirección Ejecutiva regulará la organización y funcionamiento del Servicio

SUP-OP-30/2015

Profesional Electoral Nacional, conforme a la propia Ley y a las del Estatuto aprobado por el Consejo General, el que desarrollará, concretará y reglamentará las bases normativas atinentes.

El propio ordenamiento dispone que el Servicio Profesional Electoral Nacional se integra por los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y de los Organismos Públicos Locales, contando con dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los señalados Organismos, y que para su adecuado funcionamiento el Instituto **regulará la organización y funcionamiento** de estos últimos y aplicará estos mecanismos de conformidad con la norma constitucional, precisando que los cuerpos de función ejecutiva proveerán el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y supervisión, mientras los de función técnica proveerán el personal para cubrir puestos y actividades especializadas.

La normativa señalada permite establecer, que el tema del Servicio Profesional Electoral Nacional, escapa de la competencia legislativa de los Congresos estatales de cualquier entidad federativa, como el de Quintana Roo.

En este sentido ya se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en la sentencia dictada en sesión del dos de octubre de dos mil catorce, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, promovidas contra



SALA SUPERIOR

del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, al determinar:

- El artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución General reserva al Instituto Nacional Electoral la reglamentación de la totalidad del servicio profesional electoral nacional, al señalar de manera expresa que el mismo se compondrá de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de dicho instituto y de los órganos públicos electorales de las entidades federativas; y, que al referido organismo constitucional autónomo le compete regular su organización y funcionamiento, sin dar intervención a las entidades federativas ni a sus organismos públicos electorales en la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia o disciplina.
- Lo anterior se corrobora con el artículo SEXTO TRANSITORIO de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, al establecer que ***“una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el TRANSITORIO SEGUNDO, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total”***.

SUP-OP-30/2015

- Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se incluye un apartado relativo al servicio profesional electoral nacional, en el que se menciona que éste corresponde regularlo en única instancia al Instituto Nacional Electoral, el que emitirá las normas estatutarias correspondientes y que, a su vez, se conformará por dos sistemas: uno para el instituto nacional y otro para los organismos públicos electorales locales.
- De lo anterior se concluyó que resultaban inconstitucionales los preceptos legales impugnados, porque reglamentaban de manera autónoma el servicio profesional del personal de los órganos ejecutivos y técnicos del organismo público local, al sostener que dichas cuestiones entran dentro del ámbito de aplicación de las normas constitucionales y de la ley general citadas y, en consecuencia, de la competencia para organizar y normativizar al personal electoral que corresponde al Instituto Nacional Electoral.
- Aun cuando algunas de las disposiciones impugnadas únicamente reproducen normas establecidas en la Ley General, lo cierto es que éstas **no necesitan ser reproducidas por las entidades federativas**, porque la ley citada es de observancia general en todo el territorio nacional, por lo que se estimaban inconstitucionales.



- No obstante, se estimaron constitucionales los artículos impugnados al establecer el régimen laboral del personal del organismo electoral local y el órgano encargado de dirimir sus controversias, ya que dichos aspectos corresponden al ámbito normativo de las entidades federativas, en términos del artículo 206, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y su trabajadores se regirán por las leyes estatales, de conformidad con el artículo 123 constitucional.

En el caso, como se anticipó, el precepto de la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa impugnada, tiene por objeto establecer que una “ley” local se determinan las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del ente electoral estatal, como también las reglas de mando entre estos, lo que es un tema atinente al Servicio Profesional Electoral, aspectos que incumbe regular al Instituto Nacional Electoral, así como otros de los que le reservó atribuciones exclusivas el Constituyente Permanente, dentro de las que destaca, la facultad de determinar las reglas para la organización y funcionamiento de los organismos

SUP-OP-30/2015

electorales locales como es el de Quintana Roo, así como las respectivas relaciones de mando entre estos.

De esta manera, se opina que el precepto impugnado no es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reserva al Instituto Nacional Electoral la reglamentación de la organización y funcionamiento de la totalidad del Servicio Profesional Electoral Nacional, sin otorgar en ello intervención a las entidades federativas, ni a sus organismos públicos electorales.

En efecto, la regulación del constituyente local que determina la expedición de una "ley" que fije los criterios relacionados con la regulación de la organización y funcionamiento del instituto local se aparta del marco de la Constitución Federal, máxime si se toma en cuenta que en términos del artículo SEXTO TRANSITORIO de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el TRANSITORIO SEGUNDO de la propia reforma, el Instituto Nacional Electoral debió expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional



Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total.

Además, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO TRANSITORIO, estableció que el Instituto Nacional Electoral habría de emitir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional a más tardar el treinta y uno de octubre del dos mil quince, en el cual regularía la organización de dicho sistema, cuestiones que al ser de la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, evidencian que la norma cuya invalidez se reclama no es conforme con la Ley Fundamental en la medida que regula la cuestiones competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral.

De conformidad con lo expuesto y fundado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la Federación emite la siguiente

OPINIÓN:

PRIMERO. Los artículos 49, fracción III, párrafos cuarto y quinto, 54, fracción III párrafo primero, 57, primer párrafo, 139, párrafos primero y segundo de la Constitución del Estado Libre

SUP-OP-30/2015

y Soberano de Quintana Roo, en consideración de la Sala Superior **son constitucionales**.

SEGUNDO. Los artículos 49, fracción II, párrafo cuarto, fracción V, párrafo quinto 54, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como el Segundo Transitorio del decreto 341 de seis de noviembre de dos mil quince, desde la perspectiva de la Sala Superior se deben considerar **contrarios a la Constitución Federal**.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con las opiniones diferenciadas que emiten el Magistrado Flavio Galván Rivera y la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, con la Opinión en contra del Magistrado Manuel González Oropeza respecto del cuarto tema de MORENA, sin emitir voto diferenciado ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, a dieciséis de diciembre de dos mil quince.



MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-30/2015, FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A ESTA SALA SUPERIOR, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2015 Y 127/2015.

Porque no coincido con algunos argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en cuanto a la respuesta dada a la solicitud de opinión al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que lo dispuesto en el artículo 54, segundo párrafo, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, es contrario a lo previsto en los artículos 40, 41, primer párrafo, 99, primer párrafo y 116 segundo párrafo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, debido a que prohíbe a cualquier autoridad, la modificación de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional durante la etapa de asignación, lo cual implica una limitante para que las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccional, ejerzan sus atribuciones a efecto de que se cumplan los principios establecidos en la Constitución federal.

A juicio del suscrito la mencionada norma de la Ley Fundamental del Estado de Quintana Roo es constitucional debido a que, por una parte, tutela el principio constitucional y derecho fundamental de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos establecido en el artículo 41, segundo párrafo, Base I, segundo



SALA SUPERIOR

párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que, en ejercicio de ese derecho, los partidos políticos determinan integrar las listas y el orden de los candidatos a Diputados locales por el principio de representación proporcional que se aplicara en ellas, para efecto de que, previo registro emitido por la autoridad administrativa electoral, sean postulados por ese instituto político en los términos en que se haya solicitado.

Asimismo, la mencionada norma de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, a juicio del suscrito, tutela el principio democrático que es un valor constitucional de observancia general, cuya finalidad es que la vida política de los ciudadanos se rija por ese principio, tan es así que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que la democracia es un valor constitucional insustituible, así ese principio se hace vigente en el momento en el que el electorado manifiesta su voluntad al elegir, entre otros, a los diputados locales, tanto de principio de mayoría relativa, como de representación proporcional.

Expuesto lo anterior, en mi concepto, lo dispuesto en el artículo 54, segundo párrafo, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en el que se establece la prohibición a cualquier autoridad de modificar las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional durante la etapa de asignación, resulta constitucional porque tutela los principios de autodeterminación y auto-organización de los partidos políticos, así como el principio democrático.

SUP-OP-30/2015

Por lo expuesto y fundado, emito la presente OPINIÓN DIFERENCIADA.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, EN EL EXPEDIENTE SUP-OP-30/2015.

Con absoluto respeto al criterio mayoritario emitido en la presente opinión, me permito hacer salvedades sobre el pronunciamiento realizado con motivo del concepto de invalidez que, temáticamente, se puede identificar con la regulación atinente al principio de paridad de género en el ámbito del Estado de Quintana Roo, por las consideraciones siguientes:

Concepto de invalidez

Como se puede apreciar, se tilda de inconstitucional el párrafo quinto de la fracción III del artículo 49 de la Constitución local, que dispone:

[...]

Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos que señale la Ley, la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de



SALA SUPERIOR

postulaciones a cargos de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

En todo caso, será obligación de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros cuidando que ninguno de éstos sea mayor al cincuenta por ciento en las candidaturas a legisladores locales, así como en las candidaturas a miembros que conformen las planillas de Ayuntamientos.

[...]

MORENA considera que el Congreso de Quintana Roo omite garantizar plenamente la eficacia de los principios de igualdad y no discriminación e igualdad ante la ley entre hombres y mujeres en cuanto a la oportunidad real de acceso a los cargos de elección popular.

Aduce que la deficiente regulación controvertida no garantiza la paridad de género vertical ni horizontal en la postulación de candidaturas de las elecciones de diputados e integrantes de los Ayuntamientos debido a que afirma que no basta garantizar el 50% de los cargos de elección a uno y otro género para decir que hay paridad, con enfoques horizontal y vertical, en la conformación de dichas candidaturas.

SUP-OP-30/2015

Señala que no se garantizan que esas candidaturas se cubran en clave de calidad, esto es, que las postulaciones se realicen en distritos o municipios con mayores posibilidades de triunfo electoral. Expresa que para optimizar el principio de paridad de género se deben regular mandatos o lineamientos tales como:

- a) La incorporación del criterio horizontal del principio de paridad de géneros;
- b) Se debe obligar además de a los partidos políticos, a los candidatos independientes que integren planillas de candidaturas a los Ayuntamientos.
- c) Que los suplentes sean del mismo género que el de las candidatas o candidatos propietarios.
- d) Que los candidatos a diputados o a ediles por el principio de representación proporcional sean postuladas de manera alternada en cada segmento de dos candidaturas en cada lista o planilla; y,
- e) Que en las candidaturas a presidentes municipales y a diputados locales sean postulados candidatos y candidatas con similar posibilidad de triunfo electoral, tomando como base los resultados de los comicios de procesos electorales anteriores.

Opinión de la Magistrada Electoral

Ahora bien, la presente opinión diferenciada se formula sobre las consideraciones siguientes:

Si bien podría acompañar el criterio mayoritario en el sentido de que, con base en la interpretación conforme del dispositivo tildado de inconstitucional con el marco jurídico aplicable, se podrían superar las omisiones anotadas en la postulación de candidaturas a los



SALA SUPERIOR

ayuntamientos, respecto a la paridad horizontal, estimo que la mejor manera de dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género, en su calidad de mandato de optimización, sería que el legislador la regulara de forma clara y expresa.

Asimismo, considero que deben establecerse reglas sobre el registro de candidaturas, a fin de que el principio de paridad incida en el resultado final de las elecciones, a partir de una postulación diferenciada, que se traduzca en posibilidades reales de las mujeres a acceder a tales cargos públicos, como se explicará más adelante.

Debo iniciar expresando que, en concepto de la suscrita, las directrices mínimas necesarias para materializar el principio de la paridad de género en la conformación de los órganos de representación política, deben regularse expresamente a nivel de la Constitución local por tratarse, en términos de la Constitución General de la República de un componente esencial de nuestro régimen democrático y de ejercicio del poder público, por lo que imperativamente tiene que ser observado por el Poder Legislativo, eliminando así cualquier discrecionalidad.

Esta precisión resulta necesaria, porque no pasa inadvertido que, como se explicará a continuación, algunos de los temas planteados por el accionante de la presente acción de inconstitucionalidad, fueron regulados en el último párrafo del artículo 159 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo cuya reforma se aprobó mediante el Decreto 350 que fue publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa del diecisiete de noviembre de dos mil quince. Ordenamiento en el que no se deja de observar, la normativa emitida por el Congreso del Estado de Quintana Roo para cumplir con el aludido mandato constitucional, cuyo contenido dicta:

Artículo 159. ...

[...]

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 integrará 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 Ayuntamiento por del principio de mayoría relativa deberán observar las mismas reglas. En todos los casos se promoverá la participación de los jóvenes.

En consecuencia, se puede observar que existe el mínimo de regulación necesaria para abordar, de los planteamientos formulados por MORENA, las cuestiones siguientes: **(i)** La obligación a las candidaturas independientes que integren planillas a los Ayuntamientos de observar el principio de paridad; **(ii)** Que los suplentes sean del mismo género que los propietarios; y, **(iii)** Que los candidatos a diputados o a ediles por el principio de representación proporcional sean postuladas de manera alternada en cada segmento de dos candidaturas en cada lista o planilla.



SALA SUPERIOR

Precisado lo anterior, la opinión diferenciada que se expone a continuación se concentra, esencialmente, sobre dos aspectos sobre los que se considera existe, una clara, evidente y omisa regulación:

- a) Paridad horizontal; y,
- b) Registro de candidaturas en distritos o ayuntamientos ganadores.

Las razones esenciales e mi punto de vista, consisten en lo siguiente:

a) *Paridad horizontal*

Mi convicción es que el principio de paridad de género en la integración de los órganos de representación política requiere, necesaria y forzosamente, un conjunto de reglas esenciales para su debida observancia y ejecución.

En efecto, la paridad constituye una de las **estrategias** orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones. Es un principio constitucional que responde a un entendimiento plural e incluyente de la democracia, en donde la representación descriptiva y simbólica de las mujeres resulta indispensable y en donde, además, se parte de la necesidad de contar con sus experiencias y formas de ver el mundo.

En este sentido, **la paridad es una medida que debe adoptarse para hacer realidad los derechos a la igualdad y a la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.** Como sociedad democrática e incluyente, en el Estado mexicano existe un interés y una necesidad

SUP-OP-30/2015

de que la conformación de los órganos públicos obedezca a la integración de la sociedad y que, por ende, cuente con y represente a las mujeres.

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 por lo que ha de servir de criterio básico para la producción normativa, así como su posterior interpretación y aplicación**. Por tanto, opera como eje rector de la normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos; así como del quehacer gubernamental.

Partiendo de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad como norma de *jus cogens* se traduce en una serie de obligaciones concretas hacia las autoridades y los partidos. Una de las éstas obligaciones 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 en un ámbito en particular –el político– y respecto de un grupo en específico –las mujeres–.

La paridad de género 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. Dicha interpretación es el resultado de una interpretación con enfoque de género, pro persona,



SALA SUPERIOR

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

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

De hecho, desde el año 2006, el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, manifestó su **preocupación por el reducido número de mujeres en puestos directivos municipales** y recomendó a México **fortalecer las acciones para aumentarlo.** En el año 2012, el mismo Comité, reconoció los avances encaminados a que las mujeres participen en la vida política y, al mismo tiempo, recomendó, entre otras cosas, que **se eliminen los obstáculos que impiden a las mujeres participar en la vida política en los planos estatal y municipal.** En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que **las medidas que garanticen el acceso**

SUP-OP-30/2015

de las mujeres a cargos públicos deben implementarse a nivel local y tender a alcanzar la paridad.¹³

Desde un punto de vista procesal y en relación con el acceso a la justicia, los efectos de la paridad revisten tal importancia para el Estado y la propia democracia, que, en su jurisprudencia 8/2015, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reconoció que “la paridad de género produce un **impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres**, ello genera el **interés legítimo para acudir a juicio**, tomando en cuenta, en primer lugar, su pertenencia al grupo colectivo a favor del cual se pretende la instauración de la medida alegada; y en segundo, el perjuicio real y actual que genera en las mujeres al pertenecer al grupo que histórica y estructuralmente ha sido objeto de discriminación, incluso cuando la norma no confiere un derecho subjetivo o la potestad directa de reclamarlo.”

Además, las jurisprudencias 6 y 7, ambas de 2015, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en síntesis, señalan que:

- La paridad está encaminada a generar de manera efectiva el **acceso al ejercicio del poder público** de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad y por ello, emerge como un **parámetro de validez**.
- La paridad debe permear en la **postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales**, a

¹³ CIDH, El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.LV/II, de 18 de abril de 2011.



efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

- Los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una **doble dimensión**: vertical y horizontal.
- La **vertical** significa postular candidaturas de un mismo ayuntamiento para presidencia, regidurías y sindicaturas municipales en igual proporción de géneros.
- La **horizontal** implica la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.
- A través de esa perspectiva dual, se alcanza un **efecto útil y material del principio de paridad de género**, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el **cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres**.

Este criterio se ajusta a lo expresado en varias tesis de la Suprema Corte respecto al deber de impartir justicia con perspectiva de género.¹⁴ Ello, debido a que la configuración de la paridad horizontal y vertical a nivel municipal:¹⁵

- Identifica y se hace cargo de la **existencia de una relación asimétrica de poder** entre hombres y mujeres -basada en el género- para el acceso y ejercicio de los derechos político-electorales.

¹⁴ Tesis: 1a. CLX/2015 (10a.), 1a. XCI/2015 (10a.), 1a. LXXIX/2015 (10a.), 1a. C/2014 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.) y 1a. XXIII/2014 (10a.).

¹⁵ Ver lista de verificación del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUP-OP-30/2015

- Deriva de una interpretación jurídica que obedece al **contexto de desigualdad histórica y estructural** verificado y, en consecuencia, pretende eliminar los obstáculos para la incursión de las mujeres en el espacio público.
- Responde a la aplicación de los principios constitucionales de **universalidad, indivisibilidad, interdependencia y pro persona** para el entendimiento progresivo del contenido y alcance de los derechos humanos.
- Obedece a un ejercicio que cuestiona las normas aparentemente neutrales y, en consecuencia, **atiende la igualdad en su vertiente material y estructural**, como una medida que garantiza la participación política de las mujeres.
- Implica una **vía simbólica para romper con los estereotipos discriminadores** sobre la supuesta incapacidad de las mujeres para ejercer cargos públicos y sobre la forma en que deben comportarse en dichos espacios.

Con base en lo anterior, gran número de Congresos locales han modificado sus constituciones y normativa aplicable para integrar expresamente la paridad en el ámbito municipal, en su doble vertiente vertical y horizontal. Adicionalmente, son muchas también las elecciones que se han celebrado aplicando dichos principios constitucionales, con resultados que evidencian el enorme reto que la búsqueda de la paridad enfrenta, así como los innegables avances que gracias a ella se han logrado en la conformación de órganos de deliberación y toma de decisiones.



SALA SUPERIOR

En suma, se considera que la paridad horizontal es una de las reglas esenciales para poder concluir que se observa a plenitud, el principio de paridad de género.

b) *Registro de candidaturas en distritos o ayuntamientos ganadores*

Por otra parte, es opinión de la suscrita que para alcanzar su finalidad, el principio de paridad de género debe ser inicialmente observado en la postulación de candidaturas.

En este sentido, se opina que de los artículos 41 de la Constitución Federal, así como 3, párrafos 3, 4 y 5, de la Ley General de Partidos Políticos en conformidad con el principio de paridad de género y con el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres, es factible desprender como una regla esencial de nuestro sistema democrático que se “requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”¹⁶. Para lograr esto, es necesario atender a la paridad no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos.

Por ello, se opina que la postulación de mujeres en el mismo número de distritos o ayuntamientos que los hombres es insuficiente para actualizar una situación de verdadera igualdad en el acceso a los cargos de elección popular, pues los partidos podrían postular a

¹⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general número 25 – décimo tercera sesión, 2004 artículo 4 párrafo 1 - Medidas especiales de carácter temporal, párrafo 8.

SUP-OP-30/2015

mujeres en distritos en donde carezcan de circunstancias materiales de competitividad.

Por ende, se considera fundamental que los partidos políticos realicen la postulación de las mujeres en los distritos o ayuntamientos en los que pueden tener, conforme a criterios objetivos, razonables y verificables, condiciones de competencia favorables.

Es importante señalar que ese criterio fue clara y evidentemente sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia que el seis de mayo de dos mil quince, se pronunció en el recurso de apelación que se registró bajo la clave SUP-RAP-134/2015 por medio del cual se cuestionó el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD SUPLETORIA, SE REGISTRAN LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y COALICIONES CON REGISTRO VIGENTE, ASÍ COMO LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, CON EL FIN DE PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015" identificado con la clave INE/CG162/2015.

De esa manera, el reconocimiento de tales estándares establece un esquema de registro de candidaturas dirigido a asegurar, auténticamente, la participación en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres para la integración del Congreso y los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-30/2015

SALA SUPERIOR

Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, que debe ser regulado en la normatividad electoral aplicable, de acuerdo a la libertad de configuración del legislador local, mediante la previsión de normas que considere idóneas para lograr la paridad en la postulación de candidaturas.

Es por lo anterior, que en opinión de la suscrita el párrafo quinto de la fracción III del artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, resulta contrario a los artículos 1º, 4º, 35, fracción II, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la demás normativa convencional suscrita por nuestro país.

MAGISTRADA ELECTORAL

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA