

Sección

Estados



El sistema de medios de impugnación del Estado de Quintana Roo

Marco Antonio Pérez de los Reyes*

SUMARIO: Introducción; I. Generalidades del Estado de Quintana Roo; II. El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo; III. El sistema de medios de impugnación en materia electoral; IV. Reglas comunes a los medios de impugnación. Conclusiones.

Introducción

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo conducente para uniformar la organización del poder público de los Estados que configuran la división geopolítica del país.

En esta disposición constitucional se reproduce el modelo establecido para el ámbito federal, es decir, el sustentado en la división tripartita de poderes, según la clásica concepción de la ciencia política.

La fracción IV del artículo mencionado establece lo siguiente:

Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

Como punto referencial sobre este asunto debe aclararse que el Decreto del 21 de Agosto de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el siguiente día 22, contiene las reformas de carácter político-electoral que implicaron la modificación de varios artículos de la Constitución federal.

Este decreto manifiesta en los dos últimos párrafos de su artículo segundo transitorio, lo siguiente:

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar

procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1o. de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.

En consecuencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos a los que habrán de sujetarse las constituciones y leyes locales en materia político-electoral, permitiendo que cada uno especifique su modelo particular, como una expresión concreta del ejercicio de su soberanía, por lo cual se ha conformado un panorama plural de instituciones y medios de impugnación electorales.

Por lo anterior resulta importante el estudio del sistema impugnativo electoral de cada una de las entidades federativas, especialmente si se toma en cuenta que el Juicio de Revisión Constitucional, regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite conocer y resolver, en última instancia, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las impugnaciones respectivas, dentro de los requisitos de procedencia que la propia ley indica.¹

* Coordinador Académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ El Distrito Federal se ve sujeto a directrices similares, según lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Generalidades del Estado de Quintana Roo

La entidad alcanzó el estatus de Estado de la República en octubre de 1974 y su Constitución local fue promulgada el 12 de enero del siguiente año.

La población total del Estado es de 874 963 habitantes.²

El artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo manifiesta que éste se integra con ocho municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres y Solidaridad.

Actualmente el licenciado Joaquín Ernesto Hendricks Díaz funge como titular del Poder Ejecutivo del Estado, y en el año en curso deberán celebrarse elecciones locales para renovar a los integrantes de los ocho ayuntamientos y a los veinticinco diputados del Congreso, de los cuales quince deben ser elegidos por el principio de mayoría relativa y diez por el de representación proporcional.

Su proceso electoral se inició el pasado miércoles 10 de octubre y la jornada electoral se llevará a cabo el domingo 17 de febrero. En tales elecciones participan ocho partidos, a saber: el Partido Acción Nacional; el Partido Revolucionario Institucional; el Partido de la Revolución Democrática; el Partido del Trabajo; el Partido Verde Ecologista; Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional; el Partido Alianza Social, y el Partido Sociedad Nacionalista, este último sólo tiene registrados candidatos a diputaciones.

De conformidad con el artículo 145 de la Constitución local, los ayuntamientos quintanarroenses se integran de la siguiente manera:

Municipio	Presidente	Síndico	Regidores
Othón P. Blanco	1	1	9 de M.R. y 6 de R.P.
Benito Juárez Felipe Carrillo Puerto José María Morelos Cozumel Lázaro Cárdenas Isla Mujeres Solidaridad	1	1	6 de M.R. y 3 de R.P.

Además se deben elegir un suplente para el síndico y uno para cada regidor.

El órgano electoral administrativo responsable de la organización de las elecciones en la entidad es el Consejo Estatal Electoral, considerado como un organismo público autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, según lo manifestado en la fracción III del artículo 49 de la Constitución del Estado y en el 59 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo.

II. El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo

De conformidad con lo ordenado en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Quintana Roo procedió a modificar su propia Constitución y de esa manera actualmente el artículo 97 de esta última declara que: «Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal Estatal Electoral...».

Este Tribunal se integra con tres magistrados electorales, quienes fungen únicamente durante los procesos electorales que señala la ley y son designados por siete años improrrogables, debiendo, para su designación, satisfacer los requisitos que se exigen para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado.³

² Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

³ Así lo determina el artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

En tal virtud su estructura y funcionamiento se rigen dentro del ámbito estatal, por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial respectiva, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo, así como por lo dispuesto en el Reglamento Interno del propio Tribunal Estatal Electoral y los acuerdos generales que le sean aplicables para su adecuado funcionamiento.

Debe advertirse que es en el Libro Cuarto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, concretamente en los artículos 237 a 258, en donde se encuentra regulado todo lo concerniente al Tribunal Electoral, al que denomina Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.

El Tribunal es considerado como la máxima autoridad en materia jurisdiccional electoral y debe residir en la capital del Estado, así como ejercer su competencia en todo el territorio de la entidad, según lo expresa el artículo 237 del Código aludido.

III. El sistema de medios de impugnación en materia electoral

El artículo 269 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo establece que para garantizar la legalidad, certeza e imparcialidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación:

Etapa	Recurso	Procedencia
Durante la etapa de preparación de la jornada electoral	de Revisión	Lo interponen los partidos políticos o los candidatos ante el Consejo Estatal Electoral para impugnar los actos o resoluciones de los Consejos Distritales.
Después de la jornada electoral	de Inconformidad	Lo interponen los partidos políticos ante el Tribunal Electoral para impugnar los cómputos de votos de una elección por diversas causales, las declaraciones de validez, el otorgamiento de constancias de mayoría y validez, así como la organización de regidores y de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Este sistema de medios de impugnación se regula en el Código de la materia en la entidad, en los artículos 269 a 317.

Ambos recursos son de carácter jurisdiccional porque los conoce y resuelve el Tribunal Electoral, lo cual queda sustentado en el artículo 238 del Código estatal que expresa: «El Tribunal Electoral es competente para conocer de los recursos de revisión e inconformidad previstos en este Código, según sea el caso, ...».

En este mismo artículo por cierto, en sus fracciones III y IV, se determina la competencia del Tribunal Electoral para resolver los conflictos o diferencias laborales entre el propio Tribunal y sus servidores, lo cual no implica permanencia en las funciones del tribunal dado que, por disposi-

ción del artículo 67 del Código en comento, los miembros del Consejo Estatal Electoral «...funcionarán solamente en los procesos electorales...»

IV. Reglas comunes a los medios de impugnación

Son requisitos para la interposición de los recursos, según el artículo 273 de la materia, los siguientes:

?? Presentarse por escrito ante el Consejo General o el Consejo Distrital que corresponda, solicitando que se remita al Tribunal Electoral

con el expediente respectivo que contenga el acto o resolución impugnada;

- ?? Se hará constar el nombre y domicilio del actor; si no se proporciona el domicilio las notificaciones del caso se practicarán por estrados;
- ?? Si el actor no tiene acreditada su personalidad ante la autoridad impugnada, debe acompañar su escrito con los documentos que la acrediten;
- ?? Mencionar de manera expresa el acto o resolución recurridos y el órgano electoral impugnado;
- ?? Mencionar de manera expresa y clara los agravios que causa el acto o resolución que se impugna, los preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación;
- ?? Ofrecer la pruebas que se aporten, mencionar las que se habrán de aportar dentro de los plazos legales para ello y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que habiéndolas solicitado por escrito y oportunamente al órgano competente, no le fueron entregadas, y
- ?? Hacer constar el nombre y la firma del promovente.

Para el caso del recurso de inconformidad, además de los requisitos antes señalados, el actor debe cumplir con lo siguiente:

- ?? Indicar la elección que se impugna, señalando expresamente si se objeta el cómputo, la declaración de validez de la elección y en consecuencia, el otorgamiento de la constancia respectiva. En ningún caso se podrá impugnar más de una elección con un mismo recurso;
- ?? Mencionar en forma individualizada el acta de cómputo municipal, distrital o estatal que se impugna;
- ?? Mencionar de manera individualizada las casillas cuya votación se solicite que se anule en cada caso y la causal que se invoca para cada una de ellas, y
- ?? Mencionar, si es el caso, la relación que guarde el recurso con otras impugnaciones.

Cuando se omita alguno de estos últimos requisitos, el Consejo Electoral correspondiente

requerirá por estrados al promovente para que los cumpla en un plazo de 24 horas contadas a partir de que se fije en ellos el requerimiento correspondiente, bajo apercibimiento de que de no hacerlo se tendrá por no interpuesto el recurso.

Esta última disposición del artículo referido lleva a una situación inadecuada, puesto que aparentemente la propia autoridad impugnada debe velar por que el actor perfeccione su escrito de impugnación, misma que por supuesto afecta a la propia autoridad. En este caso el requerimiento debe ser ordenado por el órgano jurisdiccional, a quien compete la facultad de requerir, misma que no es de orden administrativo.

Los plazos para interponer cualquiera de los dos recursos es de tres días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento o se hubiera notificado el acto o resolución que se impugna, según lo ordena el artículo 289 del propio Código.

El artículo 290 expresa que para el caso del Recurso de Inconformidad éste deberá interponerse:

- 1) Dentro de los tres días contados a partir del siguiente de que concluyan los cómputos municipales o distritales, cuando se impugna la validez de la votación recibida en casillas;
- 2) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluyan los cómputos municipales o distritales, cuando se impugne la validez de la elección de regidores, diputados de mayoría o gobernador por las causales de nulidad establecidos en el mismo Código;
- 3) Dentro de los tres días contados a partir del siguiente en que concluyan los cómputos referidos en el inciso anterior, si se invoca como causa de nulidad de la elección respectiva error aritmético o dolo grave, y
- 4) Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de las sesiones en las que el Consejo Estatal Electoral haya realizado los cómputos estatales de la elección de gobernador, así como para la asignación de regidores y diputados por el principio de representación proporcional. Esto sólo procede por error aritmético o dolo grave en

el cómputo que sea determinante para el resultado de la elección impugnada. A mayor abundamiento, en esta consideración la autoridad administrativa sólo concederá 24 horas a los terceros interesados para presentar los escritos respectivos, cuando normalmente éstos cuentan con cuarenta y ocho horas para ello según lo prevé el artículo 275 del mismo Código.

El Código quintanarroense regula el escrito de protesta en los artículos 270 y 271 y lo considera como un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones ocurridas durante el día de la jornada electoral y como requisito para la interposición del recurso de inconformidad, lo cual es contrario de la jurisprudencia establecida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴

Desde luego, la interposición de los recursos no suspende los efectos de los actos o resoluciones impugnados.

Los escritos respectivos deben interponerse ante la autoridad electoral competente que realizó el acto o dictó la resolución que se impugna, según lo ordena el artículo 274 del Código.

Igualmente, se expresa en el artículo 272, que durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles; los plazos se computarán de momento a momento; si están señalados por días, éstos se considerarán de las cero a las veinticuatro horas.

El cómputo de los plazos se hará a partir del día siguiente de aquél en que se hubiera notificado el acto o resolución correspondiente, salvo en el caso de que el representante del partido político recurrente haya estado presente en la sesión de la autoridad electoral en la que ésta llevó a cabo el acto o dictó la resolución impugnada, puesto que entonces se

entiende que quedó notificado desde el momento en que se dio por concluida el acta correspondiente, así lo afirma el artículo 294.

En otro orden de ideas, los artículos 299 y 300 regulan lo referente a las partes en estos medios de impugnación. Al respecto se determina que serán partes:

- a) El actor, que será quien estando legitimado lo interponga; lo anterior se debe relacionar con lo expresado en el artículo 288 en donde queda asentado que son representantes legítimos de los partidos políticos: los registrados formalmente ante los órganos electorales, en cuyo caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados; y los miembros de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General o los Consejos Distritales, por lo que, en este contexto deberán acreditar su personalidad con el nombramiento hecho de acuerdo con los estatutos de su partido. En cualquier circunstancia, para los efectos de la interposición de los recursos, la personalidad de los representantes de partido ante los órganos electorales se acreditará con la copia certificada del nombramiento en que conste el registro;
- b) La autoridad, que será el órgano electoral que realizó el acto o dictó la resolución que se impugna, y
- c) El tercero interesado, que será el ciudadano, partido político, coalición o candidato que tenga un interés en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Lo anterior da origen a la interrogante de fondo respecto a que si puede el candidato interponer el recurso de revisión, puesto que éste, como ha quedado indicado, puede ser interpuesto, según el artículo 269.I. a)... «por los partidos políticos o candidatos ante el Consejo Estatal Electoral...». Sin embargo, dado que la ley no especifica ya el caso concreto en que esto sucederá, en el campo de la realidad queda sin posibilidades de impugnar.

El recurso de revisión del sistema electoral del Estado de Quintana Roo, equivaldría, con todas las limitaciones que pueden señalarse, a los recursos de revisión y apelación del sistema de medios en la legislación federal, en los cuales no se contempla la impugnación por parte de los candidatos. En este mismo orden federal, tratándose del Juicio de Inconformidad, se considera la posibilidad de que los candidatos sean promoventes sólo en el caso de que la impugna-

⁴ Escrito de Protesta, su exigibilidad como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sala Superior. S 3 ELJ 006/99 Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-041/99 Coalición integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario de los Trabajadores. 30 de marzo de 1999. Unanimidad de votos.

ción tenga por causa la posible inelegibilidad de los mismos.⁵

En Quintana Roo el artículo 300 indica las reglas bajo las cuales los candidatos podrán participar como coadyuvantes, papel diferente al de partes del procedimiento recursal.

En materia de pruebas, sólo son admisibles, en los artículos 304 a 309, las documentales

(públicas o privadas), presuncionales e instrumentales de actuación. En consecuencia, no se hace referencia a las pruebas técnica, confesional, testimonial y pericial, a las que sí alude el artículo 14 de la Ley de la materia en el orden federal.

En cuanto a la tramitación, sustanciación y resolución de los medios de impugnación se presenta el siguiente cuadro de correspondencia:

Materia	Artículos	Disposiciones respecto a:
Recepción del recurso	94 fracciones XIX y XX (C)*	Los Consejos Distritales Electorales deben recibir los recursos, integrar los expedientes relativos y remitirlos al Tribunal Electoral. Tanto los recursos de Revisión como los de Inconformidad, respectivamente.
	78 fracciones XIX y XX (C) 275 a 290 (C)	Es obligación del Secretario Ejecutivo recibir los recursos de revisión o de inconformidad respectivamente, integrar los expedientes del caso y remitirlos al Tribunal Electoral. Nota: Se entiende que cada Consejo en el ámbito de sus responsabilidades. No existe la disposición expresa de que los Consejos Distritales informen al Consejo General respecto a las impugnaciones que les fueran hechas. Para publicar los escritos de los recursos mediante cédula.
Terceros interesados	299 fracción III y 275 (C)	Quiénes son y los requisitos que deben cumplir.
Remisión al Tribunal	276 (C)	Remisión al Tribunal y documentos que se deben acompañar.
Sustanciación	277 (C)	Revisión por el órgano jurisdiccional.
	253 fracción XI (C)	Facultad del Magistrado Presidente para turnar expedientes a los Magistrados.
	253 fracción XV (C)	Control del turno por parte del Secretario de Acuerdos.
	31 fracción XI (R)	Facultad del Magistrado Presidente para turnar los expedientes a los Magistrados.
	36 fracción V (R)	Control del turno por parte del Secretario de Acuerdos.
	303 (C)	Acumulación.
	278 (C)	Reserva de Admisión.
	279, 301 y 302 (C)	Procedencia, improcedencia, desechamiento, sobreseimiento y frivolidad.
	50 a 53 (R)	Igual que lo anterior.
	280 (C)	Auto de admisión.
54 a 62 (R)	Sustanciación del Recurso de Revisión.	
63 a 71 (R)	Sustanciación del Recurso de Inconformidad.	

* C es el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales y R es el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ Artículo 54.I. b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Materia	Artículos	Disposiciones respecto a:
Resolución	281 (C)	Proyecto de Resolución.
	248 fracciones III y IV (C)	Obligación de los Magistrados para formular proyectos y exponerlos en sesión pública.
	19 (R)	Obligación del Magistrado ponente para exponer su proyecto.
	23 (R)	Obligación del Magistrado ponente para entregar su proyecto antes de efectuarse la sesión pública respectiva.
	33 fracción III (R)	Obligación de los Magistrados de formular sus proyectos de resolución.
	33 fracción IV (R)	Obligación de los Magistrados de exponer sus proyectos en la sesión pública respectiva.
	284 (C)	Requerimientos a las autoridades.
	254 fracción XII (C)	Facultad del Magistrado Presidente para requerir a las autoridades.
	24 fracción XII (R)	Facultad del Magistrado Presidente para requerir a las autoridades.
	285 (C)	Diligencias extraordinarias.
	24 fracción XIII (R)	Facultades para que el Magistrado Presidente pueda ordenar diligencias extraordinarias.
	310 a 317 (C)	Resoluciones en general.
Sesión Pública	282 (C)	Sesión Pública.
	283 (C)	Lista de asuntos que serán discutidas en Sesión Pública.
	286 (C)	Medios de apremio y correcciones disciplinarias.
	31 fracción II (R)	En el mismo sentido que el anterior.
	254 fracciones I y II (C)	Obligaciones de los Magistrados para acudir y resolver las impugnaciones en Sesión Pública.
	33 fracciones I y II (R)	En el mismo sentido que el anterior.
	24 (R)	Procedimiento que debe seguirse en las sesiones de resolución.
	31 fracción I (R)	Obligación del Magistrado Presidente de presidir la sesión del Pleno.
	248 fracción V (C)	Atribución de los Magistrados para discutir y votar los proyectos de resolución.
	33 fracción V (R)	En el mismo sentido que el anterior.
	248 fracción VI (C)	Atribución de los Magistrados para formular votos particulares razonados.
	33 fracción VI (R)	En el mismo sentido que el anterior.
	254 fracción III (C)	Obligación del Secretario de Acuerdos para dar cuenta, tomar las votaciones y formular el acta respectiva.
	36 fracción III (R)	En el mismo sentido que el anterior.
	36 fracción XIII	En el mismo sentido que el anterior.
	254 fracciones IV C)	Obligaciones del Secretario de Acuerdos de revisar engroses de resoluciones del Pleno.
	36 fracción IV (R)	En el mismo sentido que el anterior.
	20 (R)	El Presidente debe dirigir los debates del Pleno
	21 y 22 (R)	Para efectos de la votación en sesiones del Pleno
	72 (R)	Efecto de la Resolución.

Materia	Artículos	Disposiciones respecto a:
Notificaciones	292 a 298	Se manifiesta erróneamente que una de ellas puede ser por correo «certificado», debiendo decir registrado.
	254 fracciones VII (C)	Obligación del Secretario de Acuerdos de supervisar las notificaciones.
	258 (C)	Obligación de los actuarios de efectuar notificaciones.
	36 fracciones VII y XIV y 37, 38 y 39 (R)	Obligaciones en materia de notificaciones del Secretario de Acuerdos y de los actuarios.

Conclusiones

El Estado de Quintana Roo presenta un panorama recursal electoral *sui generis*, en el que coincide en muchos aspectos con la legislación federal, si bien presenta importantes lagunas, como el no ordenar expresamente que el Consejo Distrital Electoral informe de inmediato al Consejo General respecto de las impugnaciones que reciba o de no incluir en las hipótesis de procedencia del recurso de inconformidad, los casos de inexacta aplicación de las fórmulas de representación proporcional por parte del Consejo General. Es de notarse que será la labor de las autoridades administrativas y jurisdiccionales la que en la práctica procesal irá afinando estos puntos concretos. Igualmente, por las lagunas que la legislación presenta es conveniente su interpretación sistemática, a la vez

que es de esperarse, en su oportunidad, una reforma que la adecue a las necesidades de la realidad procesal electoral local. Como situaciones así se reflejan en muchos otras entidades federativas, mantenemos nuestro criterio de unificar el sistema recursal electoral en todo el país, a fin de evitar que un mismo partido tenga que utilizar distintos procedimientos para impugnar en cada entidad un mismo tipo de acto o resolución emitida por la autoridad electoral.

La uniformidad no atenta contra la soberanía de los Estados, la confusión y el caos sí la comprometen notoriamente. El federalismo se ve fortalecido con la capacitación adecuada y eficiente del personal que presta sus servicios en las instituciones electorales y mucho se avanza en esa capacitación si los instrumentos regulatorios del fenómeno electoral son idóneos y de ágil cumplimiento.