



Sección
ESTADOS

LA NUEVA LEGISLACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN QUINTANA ROO

Carlos José Caraveo Gómez*

SUMARIO: I. Antecedentes de la legislación electoral local; II. Los órganos electorales en la constitución local; III. El Tribunal Electoral de Quintana Roo y su Ley Orgánica; IV. El Instituto Electoral de Quintana Roo y su Ley Orgánica; V. Los medios de impugnación en materia electoral; VI. La nueva Ley Electoral; VII. Conclusiones.

I. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL LOCAL

Quintana Roo, una de las entidades federativas más jóvenes de México, fue incorporada como Estado Libre y Soberano a la República Mexicana el 3 de octubre de 1974 por el Congreso de la Unión, mediante reforma del artículo 43 constitucional.

Con el objetivo de organizar el primer proceso electoral local en la entidad se creó la Comisión Estatal Electoral, misma que estuvo formada por el secretario general de Gobierno como presidente, un secretario, un vocal y un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales. Así, el 10 de noviembre de 1974 se eligió, conforme a la Ley Federal Electoral, al Congreso Constituyente local. Posteriormente, el 12 de enero de 1975 se publicó la Constitución Política de Quintana Roo en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado, además de que los diputados constituyentes aprobaron el decreto que contenía las bases conforme a las cuales se realizarían las elecciones de gobernador, Legislatura local—integrada por siete diputados, todos ellos electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales—y siete municipios.

La Comisión Estatal Electoral fue la encargada de proponer la división territorial de los siete distritos electorales y, en cada uno de ellos, se formó un Comité Distrital Electoral, como órgano auxiliar de la propia Comisión en la demarcación. Así,

una vez concluido el proceso electoral, todos los órganos de gobierno locales quedaron instalados en el año 1975: los siete diputados integrantes de la I Legislatura el 26 de marzo, el gobernador constitucional el 5 de abril, y los siete municipios el 10 de abril.

La I Legislatura (1975-1978) expidió la Ley Electoral de Quintana Roo el 4 de noviembre de 1975, misma que fue publicada días más tarde. Este ordenamiento disponía que el Poder Legislativo se depositara en una Legislatura renovable cada tres años, integrada por siete diputados electos por mayoría relativa, y por el número de diputados de partido que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de la materia.

En un período de cuatro años después de su promulgación, la Constitución local fue reformada en diferentes ocasiones con el objeto de adecuarse al ordenamiento federal, por tal motivo, el 22 de noviembre de 1979, la II Legislatura (1978-1981) decretó una Nueva Ley Electoral, cuyo rasgo principal fue reemplazar el sistema de elección de diputados de partido por el de representación proporcional y hacer extensivo dicho principio para el Ayuntamiento de Othón P. Blanco. Posteriormente, la propia II Legislatura aprobó algunas otras reformas, tanto a la Constitución como a la Ley Electoral, cuyo propósito fundamental fue crear un distrito electoral adicional a los ya existentes, con ello el Congreso local se conformó con nueve diputados electos por el principio de mayoría relativa, más tres electos por el principio de representación proporcional, a partir de la III Legislatura (1981-1984).

Nuevas reformas al marco electoral no se hicieron esperar por mucho tiempo, ya que el 18 de

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

agosto de 1983, la III Legislatura decretó un nuevo ordenamiento en la materia: la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Quintana Roo, que entre sus principales aportaciones está la de haber incrementado a 11 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa, más cuatro legisladores electos por la vía de la representación proporcional, así como haber hecho extensivo el sistema mixto de elección para todos los ayuntamientos del Estado.

En ese mismo año se dieron las primeras reformas, ya que el 17 de noviembre de 1983 se amplió la representación popular en la integración de los cabildos municipales. Seis años más tarde, en 1989, la V Legislatura modificó las normas para que el Congreso local estuviera conformado por 13 diputados de mayoría relativa y cinco de representación proporcional.

En septiembre de 1995, la VII Legislatura aprobó por unanimidad el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, cuyas aportaciones esenciales fueron el aumento a 15 diputados de mayoría relativa y a 10 de representación proporcional, así como el incremento de los cabildos y la creación del Consejo Estatal Electoral y del Tribunal Electoral, organismos que se encargarían de organizar y resolver los conflictos en las elecciones estatales.

La reforma electoral en materia federal, aprobada en 1996, tuvo prontas repercusiones en los ordenamientos locales. De esta manera, el 22 de febrero de 1997, la VIII Legislatura local reformó diversos artículos a la Constitución Estatal, a efecto de incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial del estado, además de considerar a los funcionarios que integran los órganos electorales como sujetos de juicio político y garantizar que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, así como que los partidos políticos reciban en forma equitativa el financiamiento público. Por su parte, las modificaciones al Código electoral local se publicaron en el *Periódico Oficial* estatal el 10 de julio de 1998, presentando, como modificaciones centrales, la distribución en el financiamiento de los partidos posibilidad de creación de partidos políticos locales.

Para mayo de 2001, el mencionado Código electoral sufrió una nueva reforma en relación con el financiamiento de los partidos políticos para el sos-

tenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Este Código sufrió su última enmienda en junio de 2003, con el propósito de modificar las reglas para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional.

II. LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL

El 16 de julio de 2002, la X Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, aprobó el decreto por el que se reforman los artículos 6, 9, 49, 52, 53, 56, 64, 68, 75, 77, 80, 97, 98, 104, 149, 151, 156, 163 y 170, y se derogan los artículos 103, 109 y 111 de la Constitución Política del Estado. La reforma extinguió el Consejo Estatal Electoral y creó el Instituto Electoral de Quintana Roo, como un organismo público, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales, así como de instrumentar las formas de participación ciudadana que señale la Ley. Este organismo es independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La misma reforma creó al Tribunal Electoral de Quintana Roo, como un organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en la entidad y sus resoluciones dan definitividad a los actos y etapas de los procesos electorales.

Otros aspectos aprobados por la reforma comentada tienen que ver con el principio de equidad de género para los cargos de elección popular, así como la posibilidad del registro de partidos políticos locales. De la misma forma se señala que la ley secundaria tipificará los delitos electorales y preverá las sanciones correspondientes.

En contra de estas reformas se promovieron acciones de inconstitucionalidad por parte del procurador general de la república y por la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática. Ante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 18 de febrero de 2003, resolvió la inaplicabilidad del artículo 54 de la Constitución Política local, la invalidez de los artículos

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

49, fracción II —la cual se refería al proceso de elección y duración en el encargo de los consejeros electorales— y 53 del propio ordenamiento —mismo que condicionaba el proceso para la demarcación territorial correspondiente a los distritos electorales a la aprobación por mayoría calificada del Congreso del Estado—.

En cumplimiento de la resolución de la Suprema Corte, el 25 de noviembre del 2003 la X Legislatura local aprobó las reformas a los artículos 49, fracción II, párrafo séptimo, y 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo para quedar de la siguiente forma:

Artículo 49, fracción II, párrafo séptimo: «El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como el Magistrado Presidente y los magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura del Estado o de la Diputación Permanente, en los recesos de ésta, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, en los términos que disponga la Ley. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y los Magistrados Numerarios durarán en su encargo seis años, y podrán ser ratificados de manera individual, hasta por un período más de tres años, con la misma votación requerida para su nombramiento».

Artículo 53. «La Ley de la materia fijará los criterios que tomará en cuenta el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para establecer la demarcación, atendiendo a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalentes en las distintas regiones de la entidad».

III. EL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO Y SU LEY ORGÁNICA

La Ley es reglamentaria del artículo 49 de la Constitución Política de Quintana Roo y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Tribunal Electoral; fue publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 27 de agosto de 2002 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Este ordenamiento ya ha sufrido su primera reforma, específicamente en su artículo 14, en virtud del decreto legislativo de fecha 11 de diciembre de 2003 y publicado en el *Periódico Oficial* del Estado el 16 de diciembre de 2003 en cumplimiento de la resolución emitida por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 27/2002.

Un aspecto de suma relevancia en esta ley es la determinación del carácter autónomo y permanente del Tribunal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, garante de la legalidad electoral local y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el estado de Quintana Roo. Esta decisión del legislador estatal, al establecer la permanencia y la autonomía del Tribunal Electoral, se estima acertada, ya que se ha demostrado que el carácter temporal de algunos tribunales electorales locales ha impedido la profesionalización de estos órganos. Al respecto vale la pena destacar que uno de los problemas recurrentes en las entidades federativas donde el órgano jurisdiccional es de carácter temporal, consiste en la dificultad de integrar de forma inmediata los propios Tribunales electorales ante la interposición de un recurso o juicio —a pesar de que en algunos casos los magistrados ya están nombrados—, en razón de que no se cuenta con el personal jurídico especializado en la materia. Esto provoca que los partidos políticos y los ciudadanos se encuentren, en ciertos casos, en estado de indefensión y de vulneración constitucional por la ausencia de una impartición de justicia pronta y completa.

Así, la creación de tribunales electorales de carácter permanente permite no sólo garantizar que la función jurisdiccional sea ejercida por personal especialmente preparado en materia electoral, sino que, adicionalmente, se han establecido programas de capacitación, investigación y difusión en derecho electoral, con el consabido beneficio para los propios órganos electorales, la autoridad administrativa, los partidos y organizaciones políticas y los ciudadanos en general.

Como ya se ha mencionado, la Ley Orgánica define al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia con el efecto de garantizar a los partidos políticos y a los ciudadanos, una instancia que pueda, en su caso, analizar y resolver si las resoluciones de los órganos administrativos electorales estatales se dictaron con estricto apego a derecho. Asimismo, la ley establece que las resoluciones del Tribunal Electoral serán emitidas con plenitud de jurisdicción en una sola instancia y sus fallos serán definitivos. De esta manera, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, a partir del 1º de febrero de 2003, que-

dó instalado como un tribunal autónomo, independiente del poder judicial o de cualquiera de los otros poderes estatales y con carácter permanente.

a) La integración del Tribunal

Para el cumplimiento de sus labores jurisdiccionales y permanentes, el Tribunal Electoral está integrado por tres magistrados numerarios electos por el Congreso del Estado, un secretario general de acuerdos y cuatro áreas de apoyo con el personal jurídico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones: Unidad de Legislación y Jurisprudencia, Unidad de Comunicación y Difusión, Unidad de Administración y Unidad de Informática y Documentación.

Durante los procesos electorales se suman al Tribunal dos magistrados supernumerarios nombrados por el Congreso del Estado, además de secretarios de estudio y cuenta, notificadores, un secretario auxiliar de acuerdos y el personal necesario para el desahogo de las funciones.

El artículo 12 de la Ley Orgánica señala los requisitos que deben cumplir los magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo y, en relación con la anterior legislación, se observan importantes innovaciones y avances entre los requisitos exigidos destacan los siguientes: se conserva el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero se adiciona que no deberá tener otra nacionalidad; se reduce la edad mínima de 35 a 30 años de edad; se conserva el requisito de residencia de diez años en la entidad y se aumenta el requisito de cinco años de vecindad efectiva en algún municipio estatal; se reduce, de diez a cinco años, el tiempo de antigüedad de la obtención del título y cédula profesional de licenciado en Derecho; se adicionan, además, los siguientes requisitos: en los diez años anteriores a su designación no haber tenido cargo de elección popular ni haber sido postulado por algún partido político o coalición, no desempeñar o haber desempeñado el cargo de magistrado electoral, consejero ciudadano o consejero electoral, secretario técnico o secretario ejecutivo ante los órganos electorales de la entidad, de otros estados, o sus equivalentes a nivel federal; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político o de

dirigente de organismos, instituciones, colegios o agrupaciones ciudadanas afiliadas a algún partido político; no desempeñar o haber desempeñado el cargo de representante de partido o coalición ante los órganos electorales de la entidad o de otros estados o de la Federación; se establece el requisito de contar, preferentemente, con conocimiento en la materia político-electoral; se conserva la prohibición para ser designados magistrados a quienes con un año de anterioridad a la designación hayan ocupado el cargo de secretarios de estado o sus equivalentes o procurador general de justicia y se aumenta la prohibición para quienes hayan ocupado los cargos de gobernador, senador, diputado federal y local y presidente municipal.

Otro importante avance de esta Ley consiste en el nuevo procedimiento para que el Congreso del Estado realice la designación de los magistrados electorales con base en las propuestas recibidas de las distintas fracciones parlamentarias representadas en el propio órgano legislativo. Además, por disposición de la nueva Ley —y por esta única ocasión— el magistrado nombrado en primer término ocuparía la presidencia del Tribunal para el primer período. Cabe destacar que, con base en la anterior legislación, el Congreso elegía a los magistrados de ternas propuestas por el titular del Ejecutivo Estatal.

De conformidad con el nuevo ordenamiento, los magistrados numerarios durarán en sus funciones seis años y podrán ser ratificados, por un período de tres años más, a través de un procedimiento similar al de su elección; por su parte, los magistrados supernumerarios son nombrados por el Congreso del estado también en un procedimiento similar al de los magistrados numerarios, pero su encargo será temporal: se elegirán en agosto del año anterior de la elección, tomarán posesión en septiembre y permanecerán en sus cargos hasta concluir el proceso electoral. Sus funciones son de jueces instructores.

b) Las funciones del Tribunal Electoral de Quintana Roo

La actividad fundamental del Tribunal Electoral de Quintana Roo es conocer y resolver los medios de impugnación previstos en la Legislación electoral.

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

Para ello, con fecha 27 de agosto de 2002 se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado el decreto por el que se aprueba la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esta Ley procesal contempla las disposiciones necesarias para el ejercicio, desarrollo y resolución de los recursos y juicios que se interpongan ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo. Además, el Tribunal tiene atribuciones para conocer y resolver las controversias laborales que se presenten entre los servidores del Instituto Electoral y el propio Instituto, así como las suscitadas entre los servidores del Tribunal Electoral y el propio Tribunal.

Cabe destacar que de acuerdo a los ordenamientos en la materia, el Tribunal Electoral de Quintana Roo puede crear jurisprudencia al interpretar las normas y de acuerdo a ciertos parámetros señalados en la propia Ley.

La Constitución Estatal y la Ley Orgánica del Tribunal señalan que, entre procesos electorales, el Tribunal se dedicará, además de las resoluciones de conflictos de su competencia, a las acciones de investigación, difusión y capacitación en materia electoral. Estas tareas pueden considerarse como fundamentales en la nueva era democrática del Estado mexicano, ya que permiten que el derecho en esta materia se actualice acorde a los requerimientos y exigencias de una sociedad en plena evolución. Consideramos que uno de los aspectos relevantes en el desarrollo de la cultura democrática y jurídica electoral, es la profesionalización de servidores a través de su capacitación permanente, además de la imperiosa necesidad de realizar investigación de vanguardia en la materia, ya que la comprensión del fenómeno político, el aprendizaje de la técnica jurídica y el análisis exhaustivo de la normativa electoral contribuirán de manera más sólida a la consolidación de la incipiente democracia mexicana.

Por lo que respecta a la difusión del derecho y la cultura jurídica electoral, resulta importante ofrecer a los ciudadanos, partidos políticos, asociaciones civiles, e incluso a quienes todavía no han adquirido la ciudadanía por la edad, el fácil acceso al conocimiento de la materia en lo que concierne a sus derechos político-electorales y la defensa de los mismos. De ahí que el Tribunal Electoral se erige, además de un órgano resolutor de conflictos electorales, en una institución que brinde capacitación permanente, rea-

lice investigación y difunda el Derecho Electoral, sobre todo en el tiempo que media entre un proceso electoral y otro.

IV. EL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO Y SU LEY ORGÁNICA

La Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo es reglamentaria del artículo 49 de la Constitución Política del estado y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto. Este ordenamiento fue publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 27 de agosto de 2002 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Esta Ley también tuvo que ser reformada en cumplimiento de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 27/2002 del 18 de febrero de 2003. El Congreso del Estado aprobó las reformas el 11 de diciembre de 2003, las cuales fueron publicadas en el *Periódico Oficial* del estado el 16 de diciembre del mismo año.

En su artículo 4º, la Ley Orgánica define al Instituto Electoral de Quintana Roo como un organismo público, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismo que contará con órganos permanentes y temporales, centrales y desconcentrados. Por cuanto a la autonomía y la permanencia del órgano administrativo electoral, se hace remisión a las alusiones vertidas en relación con el Tribunal Electoral estatal, ya que se considera acertada la decisión del legislador de que la entidad cuente con organismos electorales con estas características, con énfasis en su papel como instituciones difusoras de los principios rectores constitucionales en materia electoral.

a) La integración del Instituto Electoral

El Instituto se integra de manera permanente con un Consejo General, una Junta General, una Secretaría General y cinco Direcciones, a saber: de Organización, de Capacitación Electoral, Jurídica,

de Partidos Políticos y de Administración; además cuenta con la Unidad de Comunicación Social, la Unidad de Informática y Estadística, la Unidad de Contraloría Interna y el Centro de Información Electoral. Durante los procesos electorales el Instituto reproduce su estructura a través de los Consejos Distritales y las Juntas Distritales Ejecutivas.

El Consejo General del Instituto es el órgano superior de dirección y se integra con un consejero presidente y seis consejeros electorales con voz y voto, a quienes se suman —con el derecho a voz, pero sin voto— un representante por cada uno de los partidos políticos acreditados ante el órgano electoral, así como el secretario general. La Ley también establece que existan cuatro consejeros electorales suplentes en orden de prelación. En lo que respecta al procedimiento para la designación del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General, se puede afirmar que este es prácticamente igual al de elección de los magistrados electorales del Tribunal, es decir, el Congreso del estado designa a los consejeros con base en propuestas de los grupos parlamentarios, además de que durarán en su encargo seis años y podrán ser ratificados de manera individual por un período de tres años más a través del mismo procedimiento.

b) Las funciones del Instituto Electoral

El Instituto Electoral de Quintana Roo, por mandato constitucional, es el encargado de preparar, organizar, desarrollar y vigilar los procesos para las elecciones de gobernador, diputados a la Legislatura estatal y ayuntamientos, así como de la instrumentación de las formas de participación ciudadana que en su oportunidad señalen las disposiciones reglamentarias de la materia. De la misma manera, tiene a su cargo en forma integral y directa, con independencia de lo señalado en la ley respectiva, las actividades concernientes a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, prerrogativas y fiscalización del financiamiento a las agrupaciones políticas estatales y partidos políticos, impresión de material y documentación electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos de los resultados electorales, la calificación de las elecciones y la entrega de las constancias de mayoría o asignación respectivas

en los términos que señale la norma electoral conducente. De la misma forma, el Instituto tiene como función la regulación de la observación de la jornada electoral y de la publicación de encuestas y sondeos de opinión con fines electorales, además tiene la obligación de coadyuvar en la organización de las elecciones para elegir a los integrantes de las alcaldías, delegaciones y subdelegaciones municipales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de los Municipios.

V. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Esta Ley regula de manera particular los instrumentos impugnativos de los cuales dispondrán los partidos políticos, coaliciones, organizaciones de ciudadanos, agrupaciones políticas, candidatos, servidores electorales y ciudadanos en particular, para combatir los actos y resoluciones de las autoridades electorales de Quintana Roo. El ordenamiento se publicó el 27 de agosto de 2002 en el *Periódico Oficial* del Estado, cumple con ello el imperativo que la fracción V del artículo 49 de la Constitución Política local establece al señalar que: «La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten invariablemente al principio de legalidad y a lo dispuesto por esta Constitución».

Dentro de los medios de impugnación comprendidos en este nuevo ordenamiento, se prevén los siguientes:

- a) El recurso de revocación;
- b) El juicio de inconformidad;
- c) El juicio de nulidad, y
- d) El juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos quintanarroenses.

Conviene señalar que el recurso de revocación y el juicio de nulidad ya se encontraban previstos en la codificación electoral anterior, sólo que aparecen en esta nueva Ley con algunas modificaciones en su regulación y denominación; así, por cuanto al recurso de revocación, que en el código abrogado se denominaba recurso de revisión, el cual procedía en la etapa de preparación de la jornada electoral y en contra de los actos y resoluciones de los consejos distritales, ahora se contempla con una nueva denominación que

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

amplía su procedencia en todo tiempo en contra de los actos y resoluciones de los consejos distritales, juntas distritales ejecutivas y de las contralorías internas del Instituto y del Tribunal Electoral, con la excepción de lo dispuesto para el juicio de nulidad.

Por lo que ve al juicio de inconformidad, el código anterior preveía un recurso con esta misma denominación, que en esencia no corresponde al actual juicio, pues aquel —el recurso— procedía en contra de los cómputos de votos de una elección que constituye una nulidad de elección; y por cuanto al actual juicio de inconformidad, su procedencia se da en contra de los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Electoral entre procesos electorales y durante los mismos, pero únicamente en la etapa de preparación de la elección.

Respecto al juicio de nulidad debe decirse que dicho medio de impugnación sí estaba previsto en la anterior legislación electoral, pero se complementaba con el recurso de inconformidad respecto a la nulidad del cómputo de votación. Conviene precisar que en la actual norma se previenen las fechas en las que deberán quedar resueltos los juicios de nulidad que se interpongan.

Uno de los aspectos novedosos que recoge esta nueva Ley es la regulación del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano quintanarroense, medio de defensa establecido en favor de los ciudadanos que se vean afectados en el ejercicio de su derecho constitucional de votar, ser votado en las elecciones locales, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Cabe mencionar que nuestra entidad, junto con Coahuila y Durango, son los únicos estados en prever en sus legislaciones electorales dicho medio de impugnación.

Otro de los importantes aportes que da la nueva Ley Estatal de Medios de Impugnación es la facultad que otorga al Tribunal Electoral del Estado para que sus resoluciones constituyan jurisprudencia, siempre y cuando las mismas se sustenten en un mismo sentido en tres resoluciones consecutivas sin ninguna en contrario, aprobadas por unanimidad de votos; a su vez, para la modificación de la jurisprudencia se deberán observar las mismas reglas establecidas para su formación.

Una novedad más de la nueva Ley de Medios de Impugnación de Quintana Roo es la inclusión de la

figura del magistrado supernumerario, servidor público temporal que en los procesos electorales se incorpora al Tribunal para desempeñar la función de juez instructor, quien tiene como tarea primordial substanciar las impugnaciones presentadas y, en su momento, elaborar el proyecto de resolución de desechamiento de los medios de impugnación que así lo ameriten.

VI. LA NUEVA LEY ELECTORAL

La Ley Electoral de Quintana Roo fue aprobada por el Congreso local el 28 de febrero de 2004, y publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 4 de marzo de 2004, entró en vigor el día 19 del mismo mes y año. El ordenamiento consta de 288 artículos distribuidos en cuatro libros, cinco títulos y 47 capítulos, con tres artículos transitorios.

Una de las innovaciones que establece la nueva Ley Electoral es el derecho de los ciudadanos a constituir agrupaciones políticas estatales, situación que marca, sin duda, uno de los puntos más significativos en la construcción de un nuevo orden democrático en la entidad. Por cuanto a la demarcación territorial, contempla de manera clara la división en secciones electorales, distritos, municipios y circunscripciones; asimismo, se establece un máximo de mil quinientos electores por cada una de las secciones que comprenden la división electoral del territorio del estado. Además, se le otorga una nueva facultad al Consejo General del Instituto Electoral para realizar modificaciones a la distritación electoral con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del mismo, sin la necesidad de contar con la aprobación de la Legislatura estatal.

Una modificación importante en relación con la anterior legislación electoral se encuentra en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional: para tener derecho a la asignación de diputados por este principio, los partidos requieren acreditar la postulación de candidatos de mayoría relativa en, por lo menos, ocho distritos electorales; mientras que para la asignación de regidores por el mismo principio, los institutos políticos deberán postular planillas completas de candidatos en, por lo menos, seis municipios de la entidad.

La modificación hecha por la legislatura estatal según la fecha de la jornada electoral, que anteriormente se efectuaba el tercer domingo de febrero del año de la elección, consiste en el cambio para celebrarse el primer domingo del mismo mes. Este cambio se hizo a propuesta del Tribunal Electoral para contar con tiempo suficiente en la resolución de los medios de impugnación interpuestos.

Por cuanto a la constitución de partidos políticos estatales, existe una innovación en el sentido de que sólo podrán solicitar el registro las agrupaciones políticas que tengan por lo menos tres años de antigüedad en la entidad y cuenten con afiliación de al menos mil quinientos afiliados en diez distritos electorales.

De conformidad con esta Ley, los partidos políticos están exentos del pago de impuestos y derechos de carácter local relacionados con rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines, así como los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y propaganda. Por lo que se refiere al acceso a los medios de comunicación, se prevé la utilización de aquellos que son propiedad del estado, que especifica las formas, procedimientos y tiempos para garantizar la equidad de su uso entre los partidos políticos.

En lo relacionado a la constitución de coaliciones electorales, se observa un procedimiento diferente al marcado por la ley anterior, ya que para la procedencia de la coalición para postular candidato a gobernador es necesario acreditar el registro de por lo menos ocho candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa de la propia coalición; en el caso de coalición para postular candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, ésta podrá ser total o parcial —lo que implicaría registrar candidatos en un mínimo de tres y en un máximo de ocho distritos—. En el caso de coalición, el financiamiento público para gastos de campaña se asignará solamente el monto que le corresponda al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación válida en la elección de diputados inmediata anterior.

La nueva Ley señala que el proceso electoral ordinario inicia el día 1° de octubre del año anterior al que debe realizarse la elección, y esta etapa concluye con la toma de posesión de los cargos; cabe señalar

que el anterior ordenamiento electoral no indicaba la fecha del inicio y daba por concluido el proceso electoral con la declaración de mayoría y validez de la elección. Las modificaciones relacionadas al desarrollo de las etapas que comprende el proceso —preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaración de validez de la elección— fueron mínimas; entre éstas destaca el cambio de hora para el inicio de la jornada electoral —ya que pasó de las 7:00 a las 7:30 de la mañana— y el acontecimiento que pone fin a la misma —antes era la clausura de casilla y ahora es la entrega de los paquetes electorales a los respectivos consejos distritales—; esta modificación tiene como consecuencia que la etapa de resultados y declaración de validez de la elección se inicie con la recepción de los paquetes electorales señalados.

Por lo que se refiere a las campañas electorales, la nueva ley señala la fecha del inicio y del fin de las campañas, además de prever una etapa previa a estas, denominada como «precampaña», a la cual nos referimos más adelante. Una observación adicional es que para la etapa de campaña electoral se modifica el término «límite de gastos» por «tope de gastos de campaña».

Para la etapa que comprende la jornada electoral, además de las variaciones ya citadas, existen cambios en la forma de cómo deben suplirse a los funcionarios de casilla, en caso de que no se presentaran antes de las 9:00 horas. De esta forma, si el Instituto Electoral aún no ha hecho los nombramientos o cambios pertinentes, serán los representantes de los partidos políticos quienes, por acuerdo de la mayoría, nombrarán a los ciudadanos que ocuparán los cargos de los funcionarios vacantes en la casilla.

En esta Ley se estipula que a aquellos electores que se encuentran impedidos físicamente para marcar sus boletas se les permite ser asistidos por una persona de su confianza que los acompañe, o autoriza, en su caso, a un funcionario de la mesa directiva de casilla para que los asista. Se establece, además, que las personas que tendrán derecho de acceso a las casillas como auxiliares serán los secretarios de Juzgado y los notarios públicos; se suprimen a los jueces y agentes del Ministerio Público. Por su parte, cuando se hace referencia al lugar en donde se debe realizar el escrutinio y cómputo, se contempla que éste deberá efectuarse en el mismo lugar donde se instaló la casilla, con

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

la salvedad de que podrá realizarse en lugar diferente cuando exista causa que así lo justifique.

Como ya se ha señalado, una de las más importantes innovaciones del legislador local fue la regulación de las precampañas, ya que los partidos políticos debidamente acreditados o registrados ante el Instituto podrán realizar procesos internos para elegir a sus candidatos a cargos de elección popular, con la obligación de ajustarse a sus ordenamientos internos, tales como los estatutos y acuerdos de sus órganos de representación. De la misma forma, la Ley prevé que los ciudadanos que por sí mismos realicen actividades de proselitismo con el objeto de difundir su imagen personal con el propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, deberán ajustarse a los plazos y disposiciones establecidas en dicho ordenamiento, y en caso de infracción a las mismas el Instituto Estatal Electoral podrá, en su caso, negarle el registro como candidato. Las precampañas iniciarán 60 días antes del registro del candidato y los partidos políticos deberán dar aviso por escrito al Instituto sobre la realización de sus procesos democráticos internos cinco días antes de que ocurran los mismos; el escrito dirigido a la autoridad administrativa electoral deberá acompañarse de un informe de los lineamientos o acuerdos a los que van a estar sujetos los aspirantes a candidatos. En caso de que los partidos políticos den inicio a una precampaña sin notificar al Instituto se les podrá negar el registro a sus candidatos.

Los aspirantes a candidatos deberán estar sujetos a los lineamientos que prevé esta nueva Ley, los cuales se pueden resumir en el respeto a los estatutos de su partido político o coalición; informar por escrito al partido político o coalición de su aspiración y entregar al mismo una exposición de motivos y el programa de trabajo que se propone llevar a cabo como posible candidato a un cargo de elección popular. Además, quienes hayan participado en un proceso interno de selección de candidatos deberán presentar, ante el partido político o coalición, un informe financiero sobre el origen y aplicación de recursos dentro de los tres días anteriores a la realización del proceso interno, así como entregar al partido político o coalición cualquier remanente del financiamiento de precampaña que pudiera existir. Lo anterior, sin importar si el aspirante a candidato concluyó o no la precampaña y si fue o no seleccionado como candidato. Por cuanto a la protec-

ción del patrimonio público, la ley prohíbe a los aspirantes a candidatos hacer uso de los bienes públicos, teléfonos, faxes, fotocopadoras y herramientas de internet para apoyar cualquier acto de precampaña, con la disposición de que su incumplimiento será sancionado conforme a los ordenamientos aplicables.

Los aspirantes a candidatos que ostenten un cargo de elección popular o que sean funcionarios en la administración pública —estatal o municipal— y que manejen recursos económicos, tendrán estrictamente prohibido promover su imagen personal con recursos procedentes del erario público. Para ello, se entiende como promoción de imagen personal el hecho de que, con el pretexto de informar a la ciudadanía respecto de acciones u obras gubernamentales, se divulgue cualquiera de las características distintivas personales del aspirante a candidato en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar, o cuando el ejercicio informativo, la acción u obra gubernamental, se realice fuera de la jurisdicción territorial o competencial que tenga asignada en razón del cargo que detenta. En el mismo, los funcionarios públicos tienen la obligación de retirar la información que los propios aspirantes hayan producido cuando estos estaban en el encargo público.

Por lo que se refiere a los gastos de precampaña, los partidos políticos podrán realizar erogaciones con motivo de sus procesos internos de selección de candidatos, con un tope equivalente al quince por ciento del monto total fijado como límite para los gastos de la campaña ordinaria, los cuales deberán especificarse en un apartado especial del informe definitivo de gastos de campaña que se debe presentar al Instituto. Por su parte, los recursos obtenidos durante esta etapa estarán conformados por aportaciones o donativos —en dinero o en especie— en forma libre y voluntaria de personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país; así, las aportaciones que conforman el financiamiento de las precampañas electorales se sujetarán a las siguientes previsiones normativas:

- a) Las aportaciones en dinero que efectúe cada persona física o moral tendrán como límite el equivalente a trescientas veces el salario mínimo general vigente en la entidad, se deben expedir

- recibos foliados en los cuales se harán constar los datos de identificación del aportante, conforme al formato que proponga la Junta General al Consejo General;
- b) Los recursos obtenidos mediante autofinanciamiento se comprobarán conforme a los lineamientos que la Junta General proponga al Consejo General;
 - c) En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido, pero en caso de exceder una cantidad equivalente a ciento cincuenta veces el salario mínimo general vigente en la entidad se deberá justificar plenamente su procedencia;
 - d) Las aportaciones en especie se harán constar por escrito en contratos celebrados de acuerdo a las leyes aplicables, y
 - e) Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deberán destinarse única y exclusivamente para el cumplimiento del objeto de la precampaña electoral.

Los aspirantes a una candidatura deberán informar regularmente sobre los recursos de que dispongan y al término de su precampaña electoral presentarán un informe general de los ingresos y gastos que hayan efectuado, de conformidad a los lineamientos que proponga la Junta General al Consejo General, y la entrega del informe se hará a través del órgano responsable de las finanzas del partido político respectivo. Los partidos integrarán los informes por cada aspirante a los cargos de elección popular. Para el caso de municipios, sólo se presentará el informe correspondiente a los aspirantes a presidente municipal y en cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos. Los ingresos que reciban los aspirantes, sean en efectivo o en especie, deberán respaldarse con la copia del recibo, de acuerdo al formato respectivo, el cual deberá contener un mínimo de requisitos y los egresos deberán estar soportados con la documentación que se expida a nombre del aspirante por la persona física o moral a quien se efectuó el pago.

La Dirección de Partidos Políticos del Instituto deberá presentar a la Junta General los dictámenes sobre el informe financiero de las precampañas, a más tardar dentro de los diez días posteriores a su recepción, para que en su oportunidad se sometan a

la consideración del Consejo General para su aprobación en su caso. Así, la Junta General, por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, recibirá las quejas a que haya lugar sobre el origen, aplicación y destino de los recursos utilizados en precampañas electorales. Cuando un partido político o coalición no cumpla en tiempo con la presentación de los informes o haya excedido los topes de gastos de precampaña, la Junta General, por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, le notificará y apercibirá, y, en su caso, el partido político podrá ser sancionado con la pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante. Las diferentes sanciones previstas en la Ley para sancionar infracciones de precampañas —según la gravedad de la irregularidad— son: el apercibimiento, la multa, y la pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante.

VII. CONCLUSIONES

A partir del año 2002 se inició un proceso de reformas a la legislación electoral del estado de Quintana Roo, que abarcó reformas a la Constitución Política Estatal, la expedición de tres nuevos instrumentos normativos —como son la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral—, y culminó este proceso en el 2004 con la expedición de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

La nueva legislación electoral estatal permitió la creación de dos organismos autónomos electorales de carácter permanente, uno de carácter administrativo y el otro jurisdiccional, con los beneficios ciudadanos, políticos y jurídicos que esta decisión conlleva, con lo que superó la improvisación que se daba en los tribunales electorales temporales y las dificultades por las que atraviesan los tribunales dependientes del Poder Judicial de los estados que funcionan como salas electorales durante el proceso y se transforman en administrativos, civiles o penales fuera del período electoral.

Contar con un instrumento jurídico procesal como es la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral ha servido para corregir las ausen-

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

cias sobre la naturaleza y fines de los medios en ella previstos y, además, el establecimiento del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos que tendrá grandes beneficios para los ciudadanos quintanarroenses.

Finalmente, la aprobación de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, colocó a la entidad a la vanguardia en materia electoral al regular las precampañas y su fiscalización, que, al igual que las materias referentes a las cuotas de género, son acciones que reafirman la vida democrática del país. En resumen, si bien es cierto que hemos destacado las cualidades e innovaciones de la nueva legislación electoral estatal, también lo es el hecho de que aún existen indefiniciones, vaguedades, posibles antinomias e imprecisiones sobre

las que se debe trabajar; sin lugar a dudas, en esta labor es importante la cooperación de todas las partes involucradas a nivel estatal, en colaboración con los organismos electorales de otras entidades y el apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta nueva legislación electoral de Quintana Roo debe traducirse en un significativo avance de la vida democrática en la entidad que permita a todos los actores en ella inmersos seguir construyendo día con día el Estado de derecho que queremos y merecemos, en donde los esfuerzos se concentren en buscar métodos y formas para cumplir la Ley y tener un marco jurídico acorde para fortalecer la incipiente democracia mexicana.

