



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-22/2017

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2017 Y SUS ACUMULADAS 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 Y 75/2017

PROMOVENTES: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL, DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, PARTIDO NUEVA ALIANZA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y MORENA

AUTORIDADES: ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y OTRA

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN A SOLICITUD DEL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EDUARDO TOMÁS MEDINA MORA ICAZA, EN LAS ACCIONES CITADAS

Ciudad de México, a veinte de julio de dos mil diecisiete

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política de la Ciudad de México
Código Electoral:	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México

Código Penal: Código Penal del Distrito Federal

LEGIPE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley de Partidos: Ley General de Partidos Políticos

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 Mexicanos¹ dispone que cuando una acción de inconstitucionalidad se promueva en contra de una ley electoral, como es el caso, el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su **opinión** sobre los temas y conceptos concernientes a la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en las acciones promovidas.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, en tanto órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculante, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.²

¹ **Artículo 68.**

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

² Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: **“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”**. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Febrero de 2002, p. 555.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

El artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria³ establece que las sentencias que dicte 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 deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro Instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

En el caso, los partidos políticos promoventes impugnan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil diecisiete.

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados en los escritos de demanda se identifican los siguientes temas y artículos controvertidos:

Los artículos corresponden al Código Electoral, excepto cuando se indique lo contrario.

Temas	Disposiciones impugnadas
1. Violaciones en el proceso legislativo Promoventes: Minoría Parlamentaria	
2. Postulación de candidaturas a personas pertenecientes a comunidades indígenas Promovente: Minoría Parlamentaria,	Artículo 14
3. Falta de incluir una definición de "comunidades indígenas" y de "pueblos y barrios orginarios" Promovente: Minoría Parlamentaria	Artículo 4
4. Omisión de incluir el concepto de violencia política en razón de género	Artículo 4

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."

SUP-OP-22/2017

Temas	Disposiciones impugnadas
Promovente: Minoría Parlamentaria	
5. Votación independiente de la alcaldía y de las concejalías Promoventes: Partido Encuentro Social y Minoría Parlamentaria	Artículos 4, 16, 17, 28 y 29
6. Competencia para tipificar delitos en materia electoral a nivel local Promovente: Procuraduría General de la República	Artículos del Código Penal para el Distrito Federal
7. Ajuste en la asignación de diputaciones de representación proporcional para garantizar paridad de género en la integración del Congreso Local Promoventes: Partido del Trabajo y Partido Nueva Alianza	Artículo 27, fracción VI, incisos g) e i)
8. Prohibición de que los candidatos a alcaldías participen en la asignación de cargos de representación proporcional Promovente: Partido del Trabajo	Artículo 28, fracción II
9. Modelo de distribución de votación en candidaturas comunes Promovente: Partido del Trabajo	Artículo 444, fracción III
10. Establecimiento de reglas en relación con los procesos de selección interna de candidaturas Promovente: Partido del Trabajo	Artículos 277, 279, 281, 282, 283 y 284
11. Pérdida del derecho al registro de una candidatura Promovente: Partido Nueva Alianza	Artículos 286, 287 y 288
12. Exclusión de las candidaturas independientes de la elección de concejalías Promovente: Partido Encuentro Social	Artículo 17, fracción V, inciso a)
13. Distribución de diputaciones según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional (50%-50%) Promovente: Morena	Artículos 11 y 17, fracciones I y II
14. Límite del número de diputaciones que puede tener un solo partido político Promovente: Morena	Artículo 29, base B, párrafo 2, inciso a), de la Constitución CDMX
15. Límites de sobre y subrepresentación Promoventes: Minoría Parlamentaria y Morena	Artículo 27, fracciones II y IV
16. Modelo de listas de candidaturas de representación proporcional para el Congreso Local Promovente: Morena	Artículo 24, fracciones III y IV



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Temas	Disposiciones impugnadas
17. Nombramiento de los titulares de las contralorías del Instituto Electoral Local y del Tribunal Electoral Local Promovente: Morena	Artículos 104 y 201 y artículo transitorio vigésimo tercero
18. Nombramiento del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral Local Promovente: Morena	Artículo 107, párrafo tercero, y artículo vigésimo séptimo
19. Regulación de las coaliciones electorales Promovente: Morena	Artículos 292, 293, 294, 295, 296 y 297
20. Regulación de las coaliciones de gobierno Promovente: Morena	Artículos 1, fracción IX, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, y 309

En continuación, se procede al estudio por tema de los planteamientos sobre la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Electoral Local, en el orden propuesto.

Tema 1. Violaciones en el marco del proceso legislativo

Concepto de invalidez

Los actores afirman que se omitió consultar a los pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, previo a la aprobación y publicación del Código de Institucionales y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

Opinión

Esta Sala Superior considera que no es materia de opinión especializada el motivo de invalidez, porque se reclaman presuntas violaciones cometidas en el proceso legislativo relativo al Código Electoral. Al respecto, como se consideró en la SUP-OP-5/2017, SUP-OP-6/2017 y SUP-OP-17/2017, esa circunstancia no corresponde al ámbito especializado del derecho electoral, cuyo conocimiento compete a este

órgano jurisdiccional, sino que abarca aspectos concretos relacionados con los principios de legalidad y debido proceso, que son inherentes a todo el orden jurídico y, por ende, su conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tema 2. Reserva optativa de postulación a una persona perteneciente a una comunidad indígena

Los preceptos legales que se controvierten establecen lo siguiente: (se resalta la porción impugnada):

“Artículo 14. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas y deberá incluir al menos siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años de edad en el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa; y cuatro fórmulas de jóvenes de entre 18 y 35 años por el principio de representación proporcional.

En la Ciudad de México los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidatos a una persona con discapacidad y a una perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México.”

Concepto de invalidez

Señalan que en el artículo 14 del Código se establecen como acciones afirmativas la obligación de los partidos de incluir al menos 7 fórmulas de jóvenes de 18 a 35 años, postulados por el principio de Mayoría Relativa y 4 fórmulas de jóvenes del mismo rango de edad postulados por el principio de Representación Proporcional, pero solamente se establece que se procurará incluir una fórmula perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México.

Los promoventes sostienen que se incurrió en *omisión legislativa* al no incluir candidaturas de pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas para la integración de concejales y del Congreso de la Ciudad de México. Se viola la obligación del Estado de garantizar la inclusión política de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas, así



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

como su derecho pasivo del voto. Lo cual vulnera el artículo 2º Constitucional y los pactos internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano en los que protege especialmente a los indígenas.

Asimismo, a juicio de los accionantes esas normas de fuente nacional e internacional imponen la obligación a los estados de la república a tomar acciones afirmativas para lograr la inclusión de los indígenas en los órganos representativos estatales y localidades.

Opinión

Se opina que en el caso concreto no existe una omisión legislativa que vulnere los derechos político electorales de las comunidades indígenas y sus integrantes al no contemplar una acción afirmativa específica para que los partidos políticos postulen forzosamente candidatos indígenas.

En opinión de esta Sala Superior, la omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está obligado necesariamente a desarrollar en una ley un mandato constitucional en un sentido específico y no lo hace; el legislador no dicta una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales de los gobernados previstos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales vigentes en el contexto del sistema jurídico mexicano.

Ahora bien, en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se enlistan los derechos mínimos de las comunidades indígenas, sin que en ninguno de sus preceptos se establezcan obligaciones específicas a las legislaturas para implementar legislativamente acciones afirmativas específicamente como cuotas de postulación para los partidos políticos.

Ahora bien, como derechos mínimos de autonomía que los Estados deben garantizar en la regulación jurídica que realicen de la organización de sus pueblos y comunidades indígenas, se consignan:

a) Decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

b) Aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos, acotado este derecho, por una parte, al respeto a los derechos humanos, garantías individuales y principios generales establecidos en la Constitución, destacándose la dignidad e integridad de las mujeres y, por la otra, a la validación de las resoluciones que con base en tales sistemas normativos se dicten, para lo cual las legislaturas locales deberán dictar las normas que establezcan los casos y procedimientos relativos por los jueces o tribunales correspondientes.

c) Derecho de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales

d) Elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con las únicas limitaciones de que ello se realice garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

e) Preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad.

f) Conservación y mejoramiento de su hábitat, así como la preservación de la integridad de sus tierras en los términos consignados en la propia Constitución.

g) Acceso al uso y disfrute preferente de los lugares que habitan y ocupan, salvo que correspondan a las áreas estratégicas en los términos de la propia Constitución. Tal acceso se supedita al respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por indígenas integrantes de la comunidad.

h) Elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios en que exista población indígena, sujeto el reconocimiento y regulación de este derecho por parte de las legislaturas estatales al propósito de fortalecimiento de la participación y representación política de acuerdo con sus tradiciones y normas internas.

En ese sentido existe una norma constitucional que obliga a las constituciones y leyes de las entidades federativas que reconozcan y

regulen estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. **Sin embargo, ello no implica que exista una obligación específica en el sentido que lo mencionan los actores en la acción de inconstitucionalidad.**

Desde la perspectiva de esta Sala Superior, las normas constitucionales aplicables se traducen en mandatos hacia las legislaturas estatales, a fin de regular diversos aspectos relacionados con la autonomía y participación política de los habitantes de las comunidades indígenas, dejándoles el margen correspondiente **de su libertad configurativa.**

El propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada estimó que la obligación de legislar para la inclusión de los indígenas en los municipios se atribuyó a los Estados, por haberse considerado a éstos como los que mejor pueden recoger las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas, como consta en el dictamen de la Cámara de Diputados, la que intervino como revisora en el proceso de reforma constitucional que dio origen a ese precepto constitucional:

“En el apartado A se señalan, en sus 8 fracciones, las materias sustantivas en las cuales la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas debe ser reconocida y garantizada: Formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del estado. Todo ello en los términos que precisen las constituciones y leyes de los estados, porque son los ordenes (sic) normativos que pueden recoger mejor las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa.”⁴

De esta manera, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se manifiesta en libertad para decidir sus formas internas de organización

⁴ Cita de la propia Acción de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada

política; misma que se traduce en libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

Ese marco de libertad de configuración legislativa, los Congresos Locales deben delinear el esquema de protección y resguardo a los derechos de las comunidades indígenas a partir de un esquema de valores y principios a partir de lo que dispone el propio artículo constitucional que señala en su párrafo cuarto:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

De ese modo, la Constitución representa el eje o marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, a partir del diseño que, en particular, cada entidad federativa **desarrolle acorde con su propio contexto material, político y social.**

Si bien de la interpretación de los artículos 2º de la Constitución y 8, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se pueden concluir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas **implican que estos deban participar efectivamente en los procesos de deliberación y toma de decisiones de los órganos de representación política.**

No obstante, las legislaturas tienen un abanico de posibilidades para generar políticas públicas y medidas para lograr mitigar la desigualdad estructural de los indígenas en sus condiciones de acceso a los cargos públicos en los estados y alcaldes.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Ahora bien, al establecer el legislador local que los partidos políticos *procurarán* incluir entre sus candidatos a una persona perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México, ello es una medida que cumple con la norma constitucional en el sentido establecer medidas para la participación política de los indígenas.

Esa obligación de procuración que señala el legislador de la Ciudad de México, en el marco de las normas de fuente nacional e internacional que protegen especialmente a los miembros de comunidades indígenas, pueden traducirse en obligaciones específicas para los Partidos Políticos en casos concretos de ejercicio de los derechos de personas indígenas.

En efecto, esta Sala Superior en el SUP-JDC-824/2015 consideró que aun cuando no existan disposiciones legales secundarias que vinculen a un instituto político a otorgar un trato basado en las diferencias entre los grupos minoritarios indígenas y el resto de la población, ello no es óbice para que en los casos concretos, se apliquen las directrices que hagan posible su efectiva participación en el ámbito político-electoral, particularmente en el ejercicio del derecho a ser votado a un cargo de elección popular.

De ahí que la supresión de requisitos formales que usualmente sólo pueden ser colmados por quienes pertenecen a grupos no vulnerables, constituye una medida idónea y eficaz para lograr la debida participación de los integrantes de comunidades y pueblos indígenas, así como una acción que abona a superar la situación de vulnerabilidad en que históricamente se han situado. Es decir, es una medida congruente con los parámetros constitucionales y convencionales de protección.

Por lo tanto, en opinión de esta Sala Superior "no puede sostenerse que el único mecanismo al alcance del Estado para garantizar los derechos político-electorales, descansa en la adopción de medidas contenidas en disposiciones legales secundarias. Por el contrario, cada órgano de

gobierno, y en el particular, los partidos políticos como entes de interés público, tienen la obligación de adoptar las medidas que, dentro de su ámbito de atribuciones, resulten necesarias para la estricta observancia de los mandatos constitucional y convencional.”⁵

Tema 3 Omisión de incluir en el Código la definición de pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas.

Concepto de invalidez

Los actores consideran que el Código es inconstitucional porque, aunque tiene como uno de sus principales objetivos garantizar los derechos y obligaciones político-electoral de los pueblos y barrios y las comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México, impide su garantía y protección debido a que al no contemplar su definición, tampoco existe un criterio para su identificación y, por tanto, se violentan sus derechos humanos.

Además, se viola el principio de progresividad, interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, pues el disfrute de los derechos siempre debe mejorar garantizando una mayor protección y disfrute.

Opinión

En opinión de esta Sala Superior que el legislador de la Ciudad de México haya omitido definir los conceptos de los pueblos y barrios, y las comunidades indígenas no vulnera la Constitución Federal, porque las comunidades indígenas son un concepto que define la propia Norma Fundamental y porque la falta de definición de conceptos, por ese sólo hecho no necesariamente vulnera derechos fundamentales.

En efecto el artículo 2º constitucional define qué es una comunidad indígena. El propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación en

⁵ Véase SUP-JDC-824/2015.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

la Acción de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada se ha pronunciado en ese sentido:

“El anterior precepto (artículo 2º) constitucional reconoce una serie de derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de los cuales este Alto Tribunal ha establecido el criterio de que su reconocimiento parte de un postulado para su interpretación y, en general, de todas las disposiciones constitucionales, a saber: el carácter único e indivisible de la Nación Mexicana.

Con apoyo en este postulado, el texto constitucional reconoce el sustento original de la Nación Mexicana en los **pueblos indígenas**, los cuales **se definen** como “*aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*”. Asimismo, se define a las **comunidades indígenas** partiendo del criterio fundamental de pertenencia a un pueblo indígena y de presentar la característica de formar una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio, y que reconozca autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Las comunidades indígenas son, por ende, identificables por su pertenencia a un pueblo y a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.

Por tanto, el concepto de pueblo indígena es más amplio que el de comunidades indígenas, en tanto el primero puede comprender varias comunidades, constituyendo la conciencia de identidad indígena el criterio fundamental de determinación de la aplicación de las disposiciones y de los diversos derechos que se establecen en este precepto constitucional, es decir, la conciencia de pertenecer a un pueblo indígena en los términos en que éste se define.”

Por lo que, si la propia norma fundamental define a las comunidades indígenas y a los titulares de esos derechos específicos, no hay razón para considerar que existe un vacío normativo en el sistema de aplicación de normas locales que vuelva inconstitucional el sistema.

Además es un criterio reiterado por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que esta Sala Superior comparte, que la sola falta de definición de conceptos en la leyes no hace necesariamente inconstitucional a las normas.⁶

⁶ Como ejemplo véanse los siguientes criterios

Tema 4. Omisión de incluir el concepto de violencia política en razón de género

Concepto de invalidez

Los actores sostienen que es inconstitucional que en el Código únicamente se incluya el concepto de violencia política y no el de violencia política en razón de género, pues ello implica negar su reconocimiento y eliminar la posibilidad de garantizar y proteger ese derecho de las mujeres.

Además, señalan que es de vital importancia que se exprese de forma explícita la violencia política en razón de género como causa de nulidad de elección en el Código electoral, y que ésta no se remita a otra ley, pues podría generar incertidumbre.

Opinión

Esta Sala Superior considera que no existe la omisión alegada, ya que el Código Electoral Local sí prevé el concepto de violencia política de género, y Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México y la Constitución Local la contemplan como causal de nulidad de elección.

En primer lugar, es pertinente señalar que, aunque los actores no lo identifican individualmente, se duelen del contenido del artículo 4 del Código Electoral Local, por estimar que no contempla la violencia política

9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, Octubre de 2004; Pág. 170. 1a./J. 83/2004; rubro: LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.

9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; Pág. 145. P. CIV/2000; rubro: LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.

9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Febrero de 1996; Pág. 169. P. XI/96; rubro: LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

por razón de género, si no únicamente la violencia política. Dicho artículo, en la porción que interesa, establece lo siguiente:

“**Artículo 4.** Para efectos de este Código se entenderá:

(...)

C) En lo que se refiere al marco conceptual:

(...)

III. Violencia Política. Es toda acción, omisión o conducta ejercida contra las personas, directa o indirectamente, que tiene por objeto o resultado sesgar, condicionar, impedir, restringir, suspender, menoscabar, anular, obstaculizar, excluir o afectar el reconocimiento, acceso, goce o ejercicio de los derechos político-electorales; la participación y representación política y pública; el desempeño de un cargo, actividad o responsabilidad y la toma de decisiones inherentes a los mismos; y las prerrogativas y funciones públicas; **pudiéndose manifestar mediante cualquier modalidad de violencia contemplada en la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia de la Ciudad de México**, expresándose en los ámbitos político, público y privado, en los siguientes rubros:

a) En el ámbito ciudadano; las instituciones y organizaciones públicas, políticas y electorales; aspiraciones y candidaturas en cualquier etapa del proceso electoral o de la participación ciudadana; el servicio público; los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, todos los niveles de gobierno; así como las representaciones, liderazgos o participaciones en los contextos comunitarios; indígenas, rurales o urbanos.

b) En la ciudadanía; simpatizantes, militantes, quien ejerza una función pública, de partidos o electorales; aspirantes a cargos políticos o públicos; precandidaturas, candidaturas, así como las candidaturas electas, de partidos políticos o sin partido; servidoras y servidores públicos designados y en funciones; representantes, líderes o participantes activos comunitarios e indígenas, rurales o urbanas.

Se entenderá por violencia política hacia las mujeres cualesquiera de estas conductas contenidas en el presente numeral, cometidas en su perjuicio en razón de género.”
(Énfasis añadido)

Del precepto transcrito se advierte que el legislador incluyó un concepto general de violencia política que comprende esencialmente toda acción, omisión o conducta ejercida contra las personas, directa o indirectamente, que tiene por objeto o resultado sesgar, condicionar, impedir, restringir, suspender, menoscabar, anular, obstaculizar, excluir o afectar el

reconocimiento, acceso, goce o ejercicio de los derechos político-electorales.

Además, agrega que estas conductas se entenderán como violencia política hacia las mujeres, cuando se realicen en su perjuicio en razón de género.

Al respecto, la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, la conceptualización la violencia política de género como:

“La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales⁷”.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera que el concepto de violencia política de género sí se encuentra previsto en el artículo 4, inciso C), fracción III, del Código Electoral Local, por lo que no se genera la afectación a los derechos de las mujeres que se aduce.

⁷ Jurisprudencia 48/2016

VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.- De lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, 35 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; y 7, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, se concluye que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. El derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia, se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos. En consecuencia, cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

Quinta Época



Tampoco se comparte el argumento relativo a que la falta de previsión de la violencia política de género como causa de nulidad en la Ley Electoral Local genere incertidumbre, pues dicha causal se contempla expresamente en el artículo 114, fracción X de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México⁸ y 27, D, de la Constitución Política de la Ciudad de México⁹.

Tema 5. Derecho a votar las concejalías de forma independiente de los titulares de las alcaldías

Los parlamentarios que promueven la acción de inconstitucionalidad 65/2017 cuestionan los artículos 4, 16, 17, 28, 29 del Código Electoral Local. Asimismo, el PES (acción de inconstitucionalidad 63/2017) controvierte el artículo 17, fracción V, inciso a), del citado ordenamiento.

Tales preceptos se atacan sobre la base de que, en concepto de los accionantes, es inconstitucional que se impida a la ciudadanía votar por las personas que aspiran a un cargo de concejal **de forma independiente** o separada de los titulares de las alcaldías, esto es, que resulta indebido

⁸ "Artículo 114. Son causas de nulidad de una elección las siguientes:

(...)

X. Cuando se acredite la existencia de violencia política y violencia política de género. Incluyendo los procesos electivos de participación ciudadana, el Tribunal deberá, además, dar vista a las autoridades correspondientes; y

(...)"

⁹ **Artículo 27**

Democracia representativa

(...)

D. Sistema de nulidades en materia electoral y de participación ciudadana

1. La ley contará con un sistema de nulidades a través del cual se determinarán las causales que generarán la invalidez de elecciones de la Jefatura de Gobierno, diputaciones locales y alcaldías, así como de los procesos de participación ciudadana en la Ciudad de México.

2. Sin perjuicio de las causales específicas que prevea la ley de la materia, será nula la elección o el proceso de participación ciudadana en el que se acredite la existencia de violencia política de género e irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violenten los principios previstos en esta Constitución, incluyendo la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de topes de gastos de campaña y la violencia política.

(...)"

que los concejales se voten necesariamente como integrantes de una planilla de la que forma parte el alcalde respectivo.

Cabe precisar que, si bien el promovente de la acción 65/2017 cuestiona de forma manifiesta el artículo 4 del Código Electoral Local, en la presente opinión sólo se consideran las fracciones I y VIII del inciso B) del citado numeral, toda vez que son las únicas que se relacionan con los planteamientos que propuso. Lo mismo ocurre respecto del artículo 17, del cual se considerarán únicamente las fracciones IV y V, por la razón antes apuntada.

El contenido de las disposiciones impugnadas es el siguiente:

“Artículo 4. Para efectos de este Código se entenderá: (...)

B) En lo que se refiere a los entes y sujetos de este Código:

I. Alcaldesas o Alcaldes. Titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide la Ciudad de México;

(...)

VIII. Concejales. Integrantes de los órganos colegiados electos por planilla en cada demarcación territorial y que forman parte de la administración pública de las Alcaldías y cada uno representa una circunscripción...”

Artículo 16. Las alcaldías son órganos político administrativos con personalidad jurídica y autonomía. **Se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, las Alcaldesas o los Alcaldes y Concejales se elegirán mediante el voto, universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible,** cada tres años, en la misma fecha en que sean electas las personas integrantes del Congreso de la Ciudad de México. Las alcaldesas o alcaldes y concejales integrantes de la administración pública de las alcaldías se sujetarán a los principios de buena administración, buen gobierno, y gobierno abierto con plena accesibilidad basado en la honestidad, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública, atención y participación ciudadana y sustentabilidad. Para ello propondrán dentro de sus plataformas electorales instrumentos de gobierno electrónico y abierto, innovación social y modernización, en los términos que señala la Constitución local y las leyes. Durante el tiempo que dure su encargo deberán residir en la Ciudad de México.

Las alcaldesas, los alcaldes y concejales podrán ser electos consecutivamente para el mismo cargo, hasta por un periodo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las alcaldesas, alcaldes y concejales no podrán ser electos para el periodo inmediato posterior en una alcaldía distinta a aquella en la que desempeñaron el cargo. Los titulares de las Alcaldías y concejales que hayan obtenido el triunfo registrados como candidato sin partido podrán ser postulados a la reelección por un partido político, siempre y cuando se afilie a un partido político antes de la mitad de su mandato. El Alcalde o Alcaldesa y concejales durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o de la Ciudad de México por los cuales se disfrute sueldo, salvo que se les haya otorgado licencia temporal o definitiva. En los supuestos en que alguna o alguno de los concejales titulares, dejare de desempeñar su cargo por un periodo mayor a sesenta días naturales, será sustituido por su suplente. En los casos en que la persona suplente no asuma el cargo, la vacante será cubierta por la o el concejal de la fórmula siguiente registrada en la planilla. La o el concejal titular podrá asumir nuevamente sus funciones en el momento que haya cesado el motivo de su suplencia, siempre y cuando no exista impedimento legal alguno. Las personas integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial. Las fórmulas en la planilla estarán integradas por personas del mismo género, de manera alternada, y deberán incluir por lo menos a una fórmula de jóvenes con edad entre los 18 y 29 años de edad. En ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince, ni se otorgará registro a una planilla en la que alguna ciudadana o ciudadano aspire a ocupar dos cargos de elección popular dentro de la misma.

RAZÓN
A NACIÓN
CUERDOS
DIVERSIAS
IONES DE

Artículo 17. Los cargos de elección popular a que se refiere este título se elegirán de acuerdo al ámbito territorial siguiente:
(...)

IV. Una Alcaldesa o Alcalde en cada una de las respectivas demarcaciones territoriales en que esté dividida la Ciudad de México; y

V. De 10 a 15 Concejales en cada una de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad a lo señalado en las fracciones I, II y III del numeral 10, del inciso A del artículo 53 de la Constitución Local, en la siguiente proporción:

a) El 60 por ciento de concejales por alcaldía será electo por el principio de mayoría relativa en su conjunto por la planilla ganadora.

b) El 40 por ciento restante será determinado por la vía de representación proporcional que se asigne a cada partido, así como a las candidaturas sin partido.

Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de concejales.

Artículo 28. En la asignación de los concejales electos por el principio de representación proporcional tendrán derecho a participar los Partidos Políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas sin partido **debidamente registrados en una planilla integrada por el Alcalde y los concejales respectivos por el principio de mayoría relativa**, que cumplan los requisitos siguientes:

I. Registrar una Lista cerrada, con las fórmulas de candidatos a concejales a elegir por el principio de representación proporcional conforme a lo establecido en la Constitución Local de acuerdo a los siguientes criterios: a) En las demarcaciones con hasta 300 mil habitantes, las alcaldías se integrarán por la persona titular de la misma y diez Concejales, de los cuales cuatro serán asignados por el principio de representación proporcional. b) En las demarcaciones con más de 300 mil habitantes y hasta 500 mil, las alcaldías se integrarán por la persona titular de la misma y doce Concejales y; de los cuales cinco serán asignados por el principio de representación proporcional. c) En las demarcaciones con más de 500 mil habitantes, las alcaldías se integrarán por la persona titular de la misma y quince Concejales, de los cuales seis serán asignados por el principio de representación proporcional.

II. La lista cerrada a la que se refiere la fracción anterior se conformará con la planilla de candidatos a concejales de mayoría relativa, siguiendo el orden que tuvieron en la planilla registrada, donde el candidato a Alcalde no formará parte de la lista de concejales de representación proporcional, respetando en la prelación de la misma el principio de paridad de género.

III. La planilla ganadora de la Alcaldía no podrá participar en la asignación de concejales por el principio de representación proporcional.

Artículo 29. Para la asignación de concejales electos por el principio de representación proporcional se utilizará la fórmula de cociente natural por alcaldía y resto mayor por alcaldía, atendiendo las reglas siguientes:

I. A la votación total emitida por alcaldía se le restarán los votos nulos y los votos a favor de candidatos no registrados así como



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

los votos a favor de la planilla ganadora. El resultado será la votación ajustada por alcaldía.

II. La votación ajustada por alcaldía se dividirá entre el número a repartir de concejales de representación proporcional. El resultado será el cociente natural por alcaldía.

III. Por el cociente natural por alcaldía se distribuirán a cada partido político, coalición, candidatura común y candidatura sin partido por planilla, tantos concejales como número de veces contenga su votación dicho cociente.

IV. Después de aplicarse el cociente natural por alcaldía, si aún quedasen concejales por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor por alcaldía, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o candidaturas sin partido.

V. Para garantizar la paridad de género en la integración del concejo se seguirán las siguientes reglas: a) La autoridad electoral verificará que una vez asignados los concejales por el principio de representación proporcional, se logre la integración paritaria. b) En caso de no existir una integración paritaria se determinará cuantos concejales prevalecen del género sobrerrepresentado y se sustituirán por tantas fórmulas sea necesario del género subrepresentado. c) Para este fin, se alternará a los partidos políticos que hayan recibido concejales por el principio de representación proporcional, empezando por el partido que recibió el menor porcentaje de votación ajustada por alcaldía, y de ser necesario, continuando con el partido que haya recibido el segundo menor porcentaje de la votación ajustada por alcaldía y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir la paridad. d) La sustitución del género sobrerrepresentado se hará respetando el orden de las listas de registro de los concejales. En los supuestos en que alguna o alguno de los concejales titulares, dejare de desempeñar su cargo por un periodo mayor a sesenta días naturales, será sustituido por su suplente, en los términos establecidos por la ley de la materia. En los casos en que la o el suplente no asuma el cargo, la vacante será cubierta por la o el concejal de la fórmula siguiente registrada en la planilla. La o el concejal titular podrá asumir nuevamente sus funciones en el momento que haya cesado el motivo de su suplencia, siempre y cuando no exista impedimento legal alguno”.

(Énfasis añadido)

Conceptos de invalidez

Los promoventes de la acción 65/2017 plantean que las normas antes transcritas son inconstitucionales porque, desde su óptica, prevén un

diseño que obliga a votar de manera conjunta a los candidatos a una alcaldía y a los concejales, esto es, a todos como parte de una misma planilla.

Consideran que tal modelo es inconstitucional por lo siguiente¹⁰:

- a) Porque contraviene lo previsto en el artículo 122, fracción VI, inciso a) de la Constitución Federal.

En efecto, los actores refieren que el citado numeral dispone que: “Las Alcaldías son órganos político administrativos que **se integran por un alcalde y por un concejo electos** por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años”.

A partir de tal previsión, los actores refieren que tanto las alcaldías como las concejalías se eligen de manera directa, pero de forma independiente.

En sentido similar, el PES afirma que votar por una planilla integrada por alcalde y concejales afecta el principio de mayoría relativa. El partido actor argumenta que conforme al principio de mayoría relativa el vencedor de una elección es el candidato que obtiene el mayor número de votos en relación al resto de sus contendientes, lo cual, desde su óptica, implica que la candidatura respectiva deba votarse de forma independiente, siendo inconstitucional que se vote por planilla¹¹.

- b) También sostienen que elegir de manera conjunta a las alcaldías y a los concejales deja sin efecto el diseño de pesos y contrapesos planeado para la operación de los órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, porque al postularse de manera conjunta alcaldías y concejales, el alcalde ganador podrá gobernar contando, en principio, con un respaldo del

¹⁰ Los distintos planteamientos que se reseñan fueron propuestos en la acción de inconstitucionalidad 65/2017, salvo precisión expresa en contrario.

¹¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 63/2017.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

60% de los integrantes de las concejalías, cuyas atribuciones están pensadas para servir de contrapeso al alcalde.

Los demandantes tratan de justificar que a partir de las atribuciones de las concejalías se evidencia un diseño cuyo objetivo es limitar las facultades del alcalde, de manera que establecer un diseño electoral que permite a una alcaldía postularse en conjunto con concejales afines a su persona trastoca el mencionado objetivo, esto es, que el consejo sirva como contrapeso al titular de la alcaldía afectando su autonomía.

c) Porque se afectan los principios de democracia directa, voto activo de las personas y progresividad, ya que se evita que los ciudadanos elijan de manera directa a los concejales.

d) Porque no se expuso alguna razón fundada y motivada para obligar a las personas a tener que votar como una sola planilla los titulares de las alcaldías y los concejales.

Opinión

Esta Sala Superior considera que los artículos reclamados que establecen un modelo en el que se postulan y votan de manera conjunta a las concejalías y al respectivo titular de la alcaldía, esto es, un esquema de postulación y votación a través de una planilla integrada por esos dos tipos de cargos, son constitucionales, pues no existe un deber de votarlos de forma independiente, sino que la conformación de planillas es modelo previsto por la propia Constitución.

Lo anterior de conformidad con lo que se expone enseguida:

El artículo 122, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal no impone el deber de postular de manera separada a alcaldes y concejales

En efecto, el citado numeral establece que:

"...Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales(...)"

De la lectura del referido **precepto constitucional** se obtiene:

- Que las **alcaldías** son órganos integrados por un alcalde y por un consejo (conformado por el número de concejales que determine la Constitución de la Ciudad de México, que no podrá ser menor de diez ni mayor de quince).
- Que los integrantes de la alcaldía se elegirán a través de **una planilla ordenada** de forma progresiva **iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales**.

De tales previsiones constitucionales se obtiene que para postular candidaturas a una alcaldía en la ciudad de México es necesario conformar una planilla compuesta por un alcalde y los concejales que resulten aplicables.

En tal sentido, contrario a lo que afirman los accionantes, la Constitución Federal no sólo **no prohíbe** que la postulación de alcaldías se realice a través de planillas conformadas por una alcaldía y los concejales respectivos, **sino que precisamente mandata tal diseño** de postulación conjunta.

Por tal motivo, se considera que son constitucionales los artículos impugnados, teniendo en cuenta que reglamentan la conformación de las



planillas de los cargos a una alcaldía y su votación, a través de un modelo de postulación mediante una planilla integrada por una alcaldía y los concejales que determine la Ley, lo cual es consistente con el mandato del numeral 122, fracción VI, inciso a), de la Constitución federal.

De igual forma, se considera que, contrario a lo que afirma el PES, la postulación de una planilla integrada por alcalde y concejales no contraviene el principio de mayoría relativa.

Al respecto, el partido demandante parte de la idea falsa relativa a que el principio de mayoría relativa exige necesariamente la postulación de candidaturas individuales. Ello no es así. Tal como lo señaló el demandante, el principio de mayoría relativa implica que la candidatura que más votos obtenga respecto de sus contendientes será la que obtenga el triunfo electoral; sin embargo, para ello no es una condición necesaria que la postulación sea individual.

En efecto, en la Constitución no existe la prohibición de postular candidaturas a través de planillas. Por el contrario, la carta magna permite ese tipo de postulaciones, por ejemplo, en el artículo 122, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal relativo al caso que se analiza; así como en el numeral 115 para el caso de los Ayuntamientos.

La postulación conjunta de una alcaldía y las concejalías correspondientes no excluye un sistema de pesos y contrapesos para el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

Los accionantes también argumentan que las disposiciones impugnadas —que prevén la postulación conjunta (en una misma planilla) del titular de la alcaldía y las concejalías de mayoría relativa— son inconstitucionales porque impiden contar con un verdadero sistema de pesos y contrapesos para el gobierno del órgano de las demarcaciones de la Ciudad de México, teniendo en cuenta que la planilla que obtenga el mayor número de votos

en la elección comenzará a gobernar contando con el alcalde y el sesenta por ciento (60%) de los concejales respectivos.

Se estima que no les asiste la razón.

En principio, conforme lo que se indicó en el sub-apartado anterior, la postulación de integrantes de una alcaldía a través de planillas integradas por un alcalde y el número de concejales que determina la ley — equivalente al sesenta por ciento (60%) del total de integrantes el consejo— **es constitucional** precisamente porque es el modelo previsto por el 122, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal, de manera que no puede considerarse inconstitucional un diseño que está previsto, de forma manifiesta en la propia Constitución.

Adicionalmente, de la redacción del numeral 122, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal también se observa que se mandató que **“ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales”**.

En ese sentido, se advierte que la **propia Constitución federal** determinó el equilibrio que debe existir entre gobernabilidad y contrapesos, para lo cual fijó el porcentaje máximo de concejalías que puede detentar una determinada fuerza política que haya obtenido el triunfo a través de la vía de mayoría relativa, de suerte que la postulación conjunta del alcalde con una planilla de concejales que habrán de constituir el sesenta por ciento de integrantes del consejo de la alcaldía no puede considerarse, en una primera aproximación, como inconstitucional.

No se afectan los principios de voto directo, democracia o progresividad

Tampoco les asiste la razón a los accionantes en relación al argumento relativo a que las normas impugnadas trasgreden los principios antes mencionados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Ello es así, pues al igual que ocurre con los temas anteriores, como la postulación de los referidos cargos (alcaldías y concejalías) a través de planillas es un modelo que tiene rango constitucional se descarta, en principio, la afectación a los principios en comento.

Con independencia de lo anterior, se observa que el hecho de que los concejales se voten como una planilla en conjunto con el alcalde no afecta el voto directo de los ciudadanos —y, en consecuencia, el principio democrático—, porque los electores siguen contando con la posibilidad de decidir, de forma directa, a qué planilla desean apoyar.

Además, como ya se adelantó, la constitución no impone el deber de votar de manera separada a los concejales y al alcalde, sino que, por el contrario, adoptó un modelo de postulación a través de planillas integradas por esos dos tipos de cargos.

Tampoco se afecta el principio de progresividad.

En su vertiente de prohibición de regresividad, no se afecta el citado principio pues anteriormente la Constitución federal no contemplaba un modelo de postulación independiente de alcaldías y concejales, el cual se esté abandonando con las normas hoy impugnadas.

En su dimensión de ampliación efectiva y gradual de los derechos, no se advierte que la postulación y votación independiente de los cargos mencionados constituya un modelo al que necesariamente se deba transitar; mucho menos que ello deba determinarse en sede jurisdiccional, pues requiere de una serie de consensos democráticos y un dialogo entre ciudadanía y legislador.

Las normas impugnadas fueron emitidas observando el deber de motivación ordinaria, pues, en el caso, no era exigible una motivación reforzada

El Pleno de la Suprema Corte estableció en jurisprudencia los **dos tipos de motivación legislativa**: ordinaria y reforzada¹², y esencialmente precisó lo siguiente:

- La motivación reforzada es una exigencia que se actualiza tratándose de las reformas legislativas, cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

Este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

- La motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador.

¹² Jurisprudencia 120/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS"; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 1255; registro IUS 165745.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

- La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones.

Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, **la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.**

Precisado lo anterior, es pertinente reiterar que las normas controvertidas no están relacionadas con alguna categoría sospechosa. En consecuencia, no serían objeto de una motivación reforzada.

Esto no significa que escapen del análisis del órgano constitucional, sino simplemente que **la mera ausencia de motivación en el proceso legislativo respectivo es insuficiente para invalidarlas.**

Más aún, se observa que las normas cuestionadas son acodes a las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 122, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal y, en gran medida, reproducen su contenido, por lo que su validez no estaba condicionada a la circunstancia de que el legislador de la Ciudad de México expusiera las razones por las que actuó en el sentido que lo hizo.

Asimismo, se observa que la asamblea legislativa tiene facultades para emitir la legislación local en materia electoral y ello era necesario para definir las reglas que se observarían en el siguiente proceso electoral de la entidad.

Así, se estima que el argumento que nos ocupa no sustenta la inconstitucionalidad de las provisiones legales controvertidas.

Tema 6. Límites de la potestad normativa de la asamblea legislativa del distrito federal en materia de delitos electorales

En la acción de inconstitucionalidad 74/2017 la PGR controvierte diversos preceptos del Código Penal para el Distrito Federal, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 353. Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de cien a quinientos días multa, a quien: (...)

III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas, en las áreas aledañas, o en el lugar que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstengan de emitirlo;

IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales. La pena se aumentará hasta el doble cuando se ejerza violencia contra los funcionarios electorales;

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;
(...)

VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;
(...)

XII. Impida en forma violenta la instalación, apertura o cierre de una casilla, o indebidamente impida la instalación normal de la casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

XIII. Durante los tres días previos a las elecciones o en los procesos de participación ciudadana y hasta la hora oficial del



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

cierre de las casillas, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de los ciudadanos;

XIV. Sin causa justificada por la ley, abra, retire los sellos, viole o altere paquetes o sellos con los que se resguarden documentos electorales, o abra los lugares en donde se resguarden;

XV. Retenga durante la jornada electoral, sin causa justificada por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;

XVI. Mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar, o a abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma. Si la conducta especificada en el párrafo anterior es cometida por un integrante de un organismo de seguridad pública, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en el presente artículo.

XVII. A quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político, planilla o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición;

XVIII. Solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;

XIX. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto;

XX. Se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales. Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará la pena hasta en un tercio más. Si éste se realiza por una o varias personas armadas, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad más;

(...)

XXII. Obstaculice o interfiera el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales; (...)

XXIII. Realice por cualquier medio algún acto que provoque intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.

Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

XXIV. Por sí o interpósita persona, proporcione fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral;

XXV. Expida o utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados;

XXVI. Usurpe el carácter de funcionario de casilla,

XXVII. Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo; (...)

“Artículo 354. Se impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa, al funcionario electoral que: (...)

VII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de un funcionario electoral, de representantes de un partido político, de una planilla, o coarte los derechos que la ley les concede;

(...)

IX. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

X. Realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas”.

“Artículo 356. Se impondrán de uno a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa, al funcionario partidista, al candidato o al funcionario de las agrupaciones políticas, que:

I. Ejercer presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un determinado candidato, partido político, planilla o coalición, el día de la elección ya sea en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentran formados, o en alguno de los tres días anteriores a la misma;

(...)

V. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;



VI. Impida la instalación, apertura o cierre de una casilla, así como el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;

(...)

IX. Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades;

X. Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación;

XI. Oculte, altere o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente”.

Artículo 356 Bis. Se impondrá prisión de dos a siete años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 357 de este Código.

Artículo 357. Se impondrán de uno a nueve años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa, al servidor público que, en los procesos electorales de carácter local:

I. Obligue, coaccione o amenace a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor o en abstención de un partido político, candidaturas o planilla.

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político, candidato, planilla o una opción dentro de la consulta popular;

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal o sin causa justificada de instalaciones, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, planilla agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, planilla, agrupación

política o candidato, a través de sus subordinados, usando dentro del tiempo correspondiente a sus labores;

V. Realice o permita cualquier acto de campaña electoral fuera de los casos permitidos por la ley, o instale, pegue, cuelgue, fije o pinte propaganda electoral en el interior o exterior de muebles o inmuebles pertenecientes o arrendados por los órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o

VI. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política.

Artículo 358 Bis. Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a quien estando obligado se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

Artículo 358 Ter. Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.

Artículo 358 Quater. Se impondrá de cuatrocientos a ochocientos días multa y destitución del cargo en administración pública, dirección partidista, candidatura o cargo de elección popular, a quienes habiendo sido magistrados electorales locales, consejeros electorales locales, secretario ejecutivo del Instituto Electoral de la Ciudad de México o cargo equivalente en los organismos públicos distritales electorales, desempeñen o sean designados en cargos públicos por los Poderes Ejecutivo o Legislativo cuya elección hayan calificado o participado, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular, dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.

Artículo 360 Bis. Se impondrá de prisión de seis meses a tres años y de cincuenta a cien días multa, a quien durante el procedimiento de consulta popular:

I. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada de consulta popular, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los



votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo;

II. Obstaculice o interfiera el escrutinio y cómputo de la consulta popular; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más papeletas utilizadas en la consulta popular o bien introduzca papeletas falsas;

III. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse de emitirlo en la consulta popular, durante el procedimiento de consulta popular.

Artículo 360 Ter. Se impondrá prisión de dos a nueve años y de doscientos a cuatrocientos días multa, al servidor público que durante el procedimiento de consulta popular:

I. Coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por una opción dentro de la consulta popular;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular.

Conceptos de invalidez

La PGR señala que los preceptos anteriores —que reglamentan tipos y sanciones en materia electoral— son inconstitucionales porque la asamblea legislativa de la Ciudad de México no tiene atribuciones para lo siguiente:

- a) Reproducir en su Código Penal local, tipos y sanciones que ya están previstos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- b) Modificar elementos de los tipos penales que ya existen en la Ley General en materia de Delitos Electorales.

En ese sentido, la PGR presenta un estudio, por artículo, con el que busca evidenciar que la asamblea legislativa indebidamente realizó lo anterior, esto es, reiteró tipos penales ya previstos en la ley general o modificó los

existentes. Por tal motivo, estima como inconstitucionales los preceptos en los que, en su concepto, se presentan alguno de los supuestos antes mencionados.

De igual forma, considera que incurrir en alguna de las practicas anteriores afecta el principio de certeza, pues se genera incertidumbre respecto a cuál es el tipo y/o sanción aplicable o bien cuál es el alcance de tales elementos, dependiendo de la legislación.

Opinión

El análisis de las normas del Código Penal para el Distrito Federal no es materia de opinión porque implica el análisis de temas en materia penal pues los delitos, incluso los electorales, no entran dentro del ámbito de especialidad que resuelva este tribunal

En efecto, se estima que la impugnación en contra de distintas disposiciones del citado código penal no es materia de opinión por parte de este órgano jurisdiccional, pues la aplicación de tipos penales no entra dentro del ámbito de especialidad y/o experiencia de esta Sala Superior.

Tema 7. Ajuste en la asignación de diputaciones de representación proporcional para garantizar paridad de género en la integración del Congreso Local

La disposición legal materia de consulta dispone lo siguiente (se resalta la porción impugnada):

“Artículo 27. Para la asignación de curules por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

(...)

VI. Si una vez hecha dicha asignación, algún partido político supera el techo de treinta y tres diputados por ambos principios o tiene una sobrerrepresentación superior al cuatro por ciento de su votación local emitida, que no sea producto de sus triunfos de mayoría relativa, le serán deducidos el número de diputaciones de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, en los términos siguientes:

(...)



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

g) Concluida la asignación total del número de diputaciones por el principio de representación proporcional a cada uno de los partidos políticos que superaron el tres por ciento de la votación válida emitida, se verificará si en conjunto con el total de diputados electos que obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría relativa, se cumple con el principio de paridad en la integración del Congreso Local establecido en el artículo 29, Base A, numeral 3 de la Constitución Local.

h) En caso de existir una integración de las diputaciones electas por ambos principios no paritaria, se deducirán tantos diputados como sean necesarios del género sobrerrepresentado, y se sustituirán por las fórmulas del género subrepresentado.

i) Para este fin, se alternará a los partidos políticos que hayan recibido diputaciones por el principio de representación proporcional, empezando por el partido que recibió el menor porcentaje de votación local emitida, y de ser necesario, continuando con el partido que haya recibido el segundo menor porcentaje de la votación local emitida y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir la paridad.

j) Si una vez deduciendo una diputación del género sobrerrepresentado de todos los partidos políticos que recibieron diputaciones por el principio de representación proporcional, aún no se ha llegado a la paridad de la integración del Congreso Local, se repetirá el procedimiento previsto en el párrafo inmediato anterior."

Concepto de invalidez

Los partidos del Trabajo y Nueva Alianza desarrollan los siguientes planteamientos para justificar la inconstitucionalidad del criterio para aplicar la regla de ajuste citada en cuanto a la asignación de diputaciones de representación proporcional:

1) El precepto legal es inconstitucional porque se brinda un trato diferenciado entre los partidos políticos que obtuvieron un tres por ciento de la votación efectiva, sin que haya una justificación para que en la sustitución de fórmulas en atención al género sobre-representado se inicie por los partidos con menor porcentaje de votos.

2) Todos los partidos políticos por igual deben contribuir a garantizar la paridad de género. Los partidos minoritarios se encuentran en una situación de desigualdad estructural frente a los partidos mayoritarios. Ello implica que se debe realizar un escrutinio más exigente sobre la validez de la medida.

3) La sustitución afectaría en menor medida la autodeterminación de los partidos que tienen mayor votación, porque cuentan con más fórmulas de representación proporcional integradas por ambos géneros. La medida tiene como resultado una sanción para los partidos minoritarios sobre la base de que no cuentan con la misma votación.

4) La medida no es idónea porque no satisface la finalidad buscada al sacrificar el derecho de autorregulación de los partidos minoritarios. Tampoco es necesaria porque no se advierte una razón por la que deban ser sustituidas las candidaturas de los partidos con menor votación, ni por la que deba privilegiarse a los partidos mayoritarios. La medida no es proporcional porque no responde a la finalidad que pretende tutelar. Se pretende proteger el principio de paridad en detrimento de otros, como la certeza, la igualdad, la imparcialidad y la equidad.

PODER JUDICIAL
SALA SUPLENTE
SUBSECRETARIA
SECCION DE TRÁM
CONSTITUCION
INCO...

5) Se afecta el voto pasivo de los candidatos que son sustituidos.

6) El precepto legal viola el principio de certeza porque rompe con la regla consistente en que todos los partidos políticos que alcancen el umbral de votación tendrán derecho a participar en la asignación de lugares de representación proporcional, sin que haya otra restricción que la dispuesta en la propia norma.

Opinión

Esta Sala Superior opina que el artículo 27, fracción VI, inciso i), del Código Electoral es **inconstitucional**, en cuanto a la consideración del menor porcentaje de votación como criterio para ordenar y definir a los partidos políticos que sufrirán cambios en sus listas de candidaturas de



diputaciones de representación proporcional. Lo anterior porque con este modelo no se pondera adecuadamente entre, por un lado, la garantía del mandato de integración paritaria del Congreso Local y, por el otro, el principio de representatividad y el derecho de autodeterminación de los partidos políticos. Se considera que si la legislatura estatal –en ejercicio de su libertad de configuración normativa sobre la materia– decide tomar como criterio para realizar ajustes a las listas de candidaturas el porcentaje de votación obtenido, necesariamente se deben comenzar las sustituciones por los partidos mayoritarios, debido a que éstos resentirían una menor incidencia sobre su derecho a la libre autodeterminación.

A continuación se desarrollan los razonamientos para justificar este criterio.

Como punto de partida cabe precisar que los planteamientos de los partidos accionantes no están dirigidos a cuestionar la constitucionalidad de la regla de ajuste para garantizar una paridad entre los géneros en la integración de la Constitución Local en sí misma, sino el criterio a partir del cual se determinarán a los partidos políticos cuyas listas de candidaturas deben ser ajustadas, consistente en el –mayor o menor– porcentaje de votación.

No obstante, se estima pertinente destacar que con la regla de ajuste se busca cumplir con la obligación de garantía del Estado mexicano en relación con el principio de igualdad y no discriminación y, de manera concreta, con el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres¹³. En ese sentido, se advierte que en el artículo 29, base A, párrafo 3, de la Constitución Local se estableció por parte del Constituyente de la Ciudad de México un mandato

¹³ Estos derechos y la correlativa obligación tienen su fundamento en los artículos 1º, 4 y 35, fracción II, de la Constitución Federal; 1, numeral 1, 23, numeral 1, inciso c), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, numeral 1, 3, 25, inciso b), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j)), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 4, numeral 1, y 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

de paridad de género para la integración del Congreso de la Ciudad de México, y se determinó que en la legislación electoral se definirían los mecanismos para su cumplimiento.

Con base en lo expuesto, esta Sala Superior considera que la legislatura de la Ciudad de México cuenta con un amplio margen para diseñar las medidas orientadas a garantizar el derecho de las mujeres a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y, en específico, a cumplir con el mandato de integración paritaria por razón de género que se plasmó en la Constitución Local. Sin embargo, se reconoce que esa libertad no es absoluta, por lo que debe valorarse la razonabilidad de los mecanismos adoptados en función de su incidencia sobre otros principios y derechos dispuestos en la Constitución Federal, como el derecho de autodeterminación de los partidos políticos, el principio de certeza y los derechos a votar y a ser electo.

Ahora, según se mencionó, en el presente no se cuestiona la validez de la regla de ajuste en cuanto a la asignación de diputaciones de representación proporcional, sino únicamente la forma como se aplicará el parámetro establecido en la legislación para aplicarla: la votación obtenida.

Esta Sala Superior observa que el criterio para el ajuste sí puede traducirse en un trato diferenciado entre partidos políticos, porque – dependiendo de los resultados electorales– a algunos se les modificarían sus listas de candidaturas mientras que a otros no, o bien, algunos sufrirán mayores ajustes que otros. Además, dicha situación se traduce en una incidencia en el derecho de autodeterminación de los partidos políticos en su vertiente de libertad para definir sus postulaciones; además, implica una modificación de la lista de candidaturas que fue respaldada mediante el sufragio del electorado y, por tanto, también incide en el principio de representatividad.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Ahora, contrario a lo sostenido por los accionantes, el estudio sobre la validez del trato diferenciado no debe realizarse mediante un escrutinio estricto. Lo anterior porque ese grado de control únicamente debe observarse tratándose de una regulación en la que se realice una diferenciación de trato con motivo de la pertenencia a un grupo social que se encuentra en una situación de vulnerabilidad¹⁴. En los artículos 1º, párrafo 5, de la Constitución Federal, y 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se enuncian algunas condiciones personales con base en las cuales se tiene –en principio– una prohibición de brindar un trato diferenciado¹⁵. Las normas que parten de esos criterios y que no están dirigidas a revertir la situación de discriminación mediante la implementación de un trato más benéfico hacia esos sectores se presumen como discriminatorias y, por tanto, inconstitucionales¹⁶.

Para esta autoridad jurisdiccional el porcentaje de votación obtenido en un proceso electoral no implica la consideración de una condición que suponga la pertenencia a un grupo social que históricamente ha sufrido una situación de exclusión. Se trata de un criterio que es propio del ámbito electoral porque con base en él se determina al triunfador, además de que en general es considerado como un parámetro para determinar aspectos como la designación de cargos vía representación proporcional, así como la conservación de registro y la distribución de prerrogativas de los partidos políticos. Por ello no se justifica que el estudio sobre la validez del

¹⁴ Con apoyo en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO**". Pleno; 10ª época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 34, septiembre de 2016, T I, p. 8, número de registro 2012589.

¹⁵ Los criterios enunciados en estas normas son el origen étnico o nacional, el idioma, el nacimiento, la posición económica, el género, el sexo, la edad, las discapacidades, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualesquiera otras condiciones que se traduzcan en una afectación o negación de derechos.

¹⁶ Sirve de sustento lo razonado en el criterio jurisprudencial de rubro: "**IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO**". Primera Sala; 10ª época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 23, octubre de 2015, T II, p. 1462, número de registro 2010315.

trato diferenciado que supone el criterio se realice mediante un escrutinio estricto.

Partiendo de lo señalado, primeramente se considera que es válido atender al porcentaje de votación para realizar los ajustes en las listas de candidaturas de representación proporcional. Se trata de un criterio objetivo y propio de la materia electoral, el cual fue seleccionado en ejercicio de la amplia libertad de configuración con que cuenta la legislatura de la Ciudad de México para cumplir con el mandato de integración paritaria por razón de género que se establece en la Constitución Local.

Sin embargo, se estima que la forma como se aplica el parámetro seleccionado por el órgano legislativo, es decir, la ordenación y realización de las modificaciones a las listas de candidaturas partiendo por los partidos con menor porcentaje de votación local emitida, implica una afectación más gravosa al derecho de autodeterminación y al principio de representatividad de la que es necesaria para garantizar de manera satisfactoria el mandato de integración paritaria.

Para evidenciar lo anterior debe tomarse en cuenta que la asignación de curules mediante el sistema de representación proporcional atiende al porcentaje de votación local emitida que obtiene cada partido político. Lo anterior supone que entre mayor es la cantidad de votos a favor de un partido político mayor es la posibilidad de acceder a más curules vía representación proporcional, aunque ello también estaría supeditado a los límites en cuanto al número de diputaciones, al número de partidos con derecho a diputaciones de representación proporcional, entre otras variables.

Es una máxima de la experiencia que los partidos con mayor porcentaje de votos por lo general obtienen más curules de representación proporcional, con independencia de sus triunfos por mayoría relativa. En



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

sentido inverso, a los partidos con menor cantidad de votos por lo usual les son asignadas menos diputaciones por esta vía.

De esta manera, se considera que con el modelo elegido por la Asamblea Legislativa se incrementan las posibilidades de que los partidos minoritarios resientan una mayor incidencia sobre su autodeterminación, lo cual también tiene un impacto relevante en cuanto al principio de representatividad.

Partiendo de un escenario donde los partidos minoritarios solo hubiesen obtenido una curul y los partidos mayoritarios al menos dos, el que un partido minoritario sufra la modificación de la única curul que obtuvo vía representación proporcional es más gravoso a que un partido mayoritario únicamente tenga que resentir la sustitución de una de las curules que ganó. Así, aunque en última instancia el grado de incidencia sobre cada partido político dependerá del número de cargos que sean necesarios para lograr la integración paritaria del órgano legislativo, que se coloque en primer orden a los partidos con mayor cantidad de curules incrementa las posibilidades de que ellos sean quienes deban de soportar las sustituciones de sus listas, lo que —atendiendo al mayor número de curules a que tendrían derecho— representaría una menor afectación sobre su autodeterminación.

En otras palabras, si a un partido con derecho a cuatro diputaciones plurinominales se le modifica una fórmula ello representaría un cambio del 25% de la lista que fue votada por la ciudadanía; en tanto, respecto a un partido a quien se le asignó solo una diputación la sustitución de una fórmula se traduciría en una incidencia del 100% en cuanto a su postulación. Atendiendo a este efecto es que es menor la afectación sobre el derecho de autodeterminación y el principio de representatividad.

Con base en estas ideas, se estima que si el órgano legislativo tomó el porcentaje de votación como criterio para la aplicación de una regla de ajuste en razón del género, la adecuada ponderación con el derecho de

autodeterminación y con el principio de proporcionalidad llevaría a que el orden de prelación de los partidos políticos se realice a partir del mayor porcentaje de votación.

Esta Sala Superior considera que la determinación de los partidos políticos cuyas listas de candidaturas de representación proporcional deben ser modificadas puede atender a criterios distintos al seleccionado por la legislatura de la Ciudad de México, como la proporción de sus candidatos y candidatas que resultaron ganadores por el sistema de mayoría relativa. Sin embargo, si se parte del porcentaje de votación debe atenderse a las ideas desarrolladas en párrafos anteriores.

Con apoyo en lo desarrollado, esta Sala Superior opina que la porción impugnada del artículo 27, fracción VI, inciso i), del Código Electoral es inconstitucional.

Tema 8. Prohibición de que los candidatos a Alcaldes participen en la asignación de cargos de representación proporcional.

Los preceptos cuestionados disponen lo siguiente:

“Artículo 28. En la asignación de los concejales electos por el principio de representación proporcional tendrán derecho a participar los Partidos Políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas sin partido debidamente registrados en una planilla integrada por el Alcalde y los concejales respectivos por el principio de mayoría relativa, que cumplan los requisitos siguientes:

I. Registrar una Lista cerrada, con las fórmulas de candidatos a concejales a elegir por el principio de representación proporcional conforme a lo establecido en la Constitución Local de acuerdo a los siguientes criterios: (...) II. La lista cerrada a la que se refiere la fracción anterior se conformará con la planilla de candidatos a concejales de mayoría relativa, siguiendo el orden que tuvieron en la planilla registrada, donde el candidato a Alcalde no formará parte de la lista de concejales de representación proporcional, respetando en la prelación de la misma el principio de paridad de género.”

Conceptos de Invalidez



El PT sostiene que la norma reclamada prohíbe de forma tajante que el candidato a Alcalde pueda ser parte de la lista de concejales de representación proporcional, vulnerando el derecho de voto pasivo del candidato y, además, esa prohibición va más allá de la prohibición prevista en la LEGIPE que establece como única limitante el que un candidato a un cargo de elección popular no pueda ser registrado como candidato en un proceso federal y a la vez en uno municipal.

Inclusive, sostiene que resulta factible que una persona que se registra para un cargo de mayoría relativa y a su vez se postule de forma simultánea para el cargo de representación proporcional, en caso de resultar ganador en la de mayoría, tenga la obligación de optar por uno de los dos cargos, lo cual considera que es acorde con lo previsto en el artículo 125 constitucional que prevé la posibilidad de que quien sea postulado para dos cargos de elección popular, elija el que desea desempeñar.

Opinión

La Constitución Federal consagra en su artículo 1º que en el país:

“(1) todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”, mientras que el quinto indica que está “prohibida la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquiera que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas (...)”.

La estructura de este artículo revela, por una parte, un principio general de igualdad, es decir, el que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, y por la otra, **una prohibición de discriminación** en razón de circunstancias concretas, o categorías sospechosas. En este sentido, el

enunciado general no prohíbe toda diferenciación (diferencia de trato constitucionalmente admisible), sino únicamente aquél trato discriminatorio o derivado de diferenciaciones arbitrarias.

En la jurisprudencia mexicana, las conculcaciones al principio de igualdad suelen analizarse, básicamente, a la luz de un test de razonabilidad,¹⁷ el cual se centra fundamentalmente en determinar si la diferencia de trato está justificada en parámetros que puedan calificarse como objetivos y racionales. Sin embargo, el juicio de igualdad referido con anterioridad, supone establecer, no sólo si la distinción resulta racional, sino además, si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.¹⁸

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las legislaturas estatales tienen libertad para definir, dentro de los márgenes que establece la propia Constitución Federal, la reglamentación del principio de representación proporcional. Sin embargo, también ha dejado en claro que esa libertad no se puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto.¹⁹

¹⁷ Confróntense las jurisprudencias 1a./J. 55/2006, 2a./J. 42/2010 y P./J. 28/2011, cuyos rubros y datos de localización son los siguientes: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"**, 9ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2006; tomo XXIV; p. 75; **"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA"**, 9ª época; 2ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; abril de 2010; tomo XXXI; p. 427; y **"ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN"**, 9ª época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; agosto de 2011; tomo XXXIV; p. 5.

¹⁸ "Dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, el juicio de igualdad descrito constituye el test ordinario de diferenciación. Básicamente se trata de determinar: a) que la finalidad a conseguir con la diferenciación sea razonable, entendiendo como razonable aquella finalidad que corresponde a un objetivo constitucionalmente admisible; y b) que la relación entre dicha finalidad, la diferencia fáctica y la consecuencia jurídica de la diferencia de trato sea proporcional". Ídem, p. 38.

¹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 de rubro: **"REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL"**, consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, p. 304.



Dado el margen de libertad que tiene reconocido el legislador para definir, las bases generales para reglamentar el principio de representación proporcional, el nivel de escrutinio que debe aplicarse en el test de proporcionalidad de las restricciones respecto al principio de igualdad, debe ser extenso.

Consecuentemente, bastará que la diferencia en el trato legal responda a una finalidad u objeto legítimo para la conformación del ayuntamiento – que la finalidad sea razonable–, que no resulte contraria a las disposiciones de orden público, y que el trato distinto sea adecuado para la consecución del objeto pretendido –propia la proporcionalidad–.

Una finalidad legítima o razonable es aquella que responde a un objetivo constitucionalmente admisible.²⁰ Así, en el caso particular, esta Sala Superior no advierte que la diferencia de trato para que los candidatos a Alcaldías no puedan integrar la planilla de concejales de representación proporcional prevista en la porción normativa reclamada y que dicha restricción responda a una finalidad legítima o razonable, según se explica a continuación.

El derecho a ser votado y al acceso de cargos de elección popular está reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, si las personas que aspiran a un cargo de elección popular carecen de posibilidades reales para obtenerlo, se estarán produciendo para el orden constitucional dos violaciones de gran trascendencia, consistentes en:

- 1) La afectación al derecho de la ciudadanía a ser representada por un ciudadano que encabezó una opción política que, si bien no obtuvo el

²⁰ Al respecto, Giménez Glück indica: "El juicio de igualdad tal y como se ha descrito constituye el test ordinario de diferenciación. Básicamente se trata de determinar: a) que la finalidad a conseguir con la diferenciación sea razonable, entendiendo como razonable aquella finalidad que responde a un objetivo constitucionalmente admisible; y b) que la relación entre dicha finalidad, la diferencia fáctica y la consecuencia jurídica de la diferencia de trato sea proporcional". Vid. Supra. Nota 3, p. 38.

primer lugar de las preferencias, sí obtuvo un alto número de votos por el hecho de ser el líder de un proyecto político (planilla registrada por el principio de mayoría relativa) por el que un número de ciudadanos emitió su voto; y

2) Se limitaría de contenido el derecho a ser votado de quien participó como candidato a la Alcaldía de tal forma que terminaría por hacerse nugatorio.

En efecto, la restricción contenida en la norma impugnada consistente en no permitirles a los candidatos a una Alcaldía participar en la asignación de regidurías de representación proporcional sin existir una verdadera justificación para ello, provoca que el valor de los votos emitidos a su favor, sea menor, por el hecho de sólo poder acceder al ejercicio de un cargo de elección popular por la sola vía de mayoría relativa.

Para esta Sala Superior, no existe diferencia alguna entre un integrante de planilla que es postulado para el cargo de Alcaldía, respecto de otro que aspira a ser miembro del Ayuntamiento como Concejal.

En consecuencia, si la finalidad del principio de representación proporcional es que la expresión del electorado en el voto se traduzca en cargos públicos²¹, y que todas las opciones políticas estén representadas según la fuerza política y el respaldo popular que tengan, resulta claro que no existe razón alguna para negar a los candidatos a Alcalde por el principio de mayoría relativa el acceso al cargo de concejal de representación proporcional.

Por tanto, al carecer la restricción normativa analizada de una finalidad legítima, se concluye que la porción normativa reclamada es contraria a la Constitución Federal.

²¹ Véase Nohlen, Dieter, Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación, Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Instituto de la Democracia, Ecuador, 2012, p. 13.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Tema 9. Distribución de votos en el caso de que el ciudadano vote por más de una opción de los partidos políticos candidatura común.

El precepto legal que se controvierte establece lo siguiente (se resalta la porción impugnada):

“Artículo 444. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

(...)

III. Se contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los Partidos Políticos, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que votó en favor de determinado candidato o fórmula postulado en común; **En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante.**

(...)”

Conceptos de invalidez

El partido impugnante considera que la Asamblea Legislativa al prever la forma en que debe contabilizarse un voto válido cuando el elector haya marcado dos o más cuadros o círculos con el emblema del o de los partidos en candidatura común, generó una antinomia, pues por una parte en el artículo 298, fracción II, cuarto párrafo, del Código Electoral Local determinó que el voto se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos políticos que integran la candidatura común y, por otra parte, en el artículo cuya invalidez se solicita se determinó que dicho voto se asignará al partido postulante.

Para el inconforme es inconstitucional que en la porción normativa que se impugna, se prevea que tales votos sólo se cuenten a favor del partido que postule al candidato y no para el resto de los partidos políticos que apoyan la candidatura común, lo que además de impactar en el porcentaje de la votación de cada instituto político, afecta gravemente en la distribución de las prerrogativas, así como en la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

También refiere que dicha norma desvirtúa la voluntad de los electores y desnaturaliza el objeto y fin de la manifestación del sufragio porque se vuelve inviable la candidatura común al contar los votos sólo para el partido que postula al candidato.

Opinión

Esta Sala Superior estima que la norma cuestionada es constitucional, pues admite interpretación conforme.

En primer lugar, es pertinente señalar que el partido promovente tiene razón cuando afirma que una porción normativa idéntica fue declarada inválida por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 Y 75/2014.

En efecto, al resolver dicha acción de inconstitucionalidad se declaró la invalidez del artículo 356, fracción III²², del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en la porción normativa que decía: "En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante"²³.

No obstante, se estima que en el caso la misma porción normativa es susceptible de interpretación conforme, ya que el Código analizado en aquella acción de inconstitucionalidad y el que ahora es objeto de análisis tienen una diferencia normativa sustancial, consistente en la previsión de

²² "Artículo 356. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

(...)

III. Se contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los Partidos Políticos, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que votó en favor de determinado candidato o fórmula postulado en común; En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante."

²³ Esta decisión se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán con reservas y Presidente Silva Meza. Con el voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales.

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

la forma de distribución de votos entre los integrantes de candidaturas comunes.

Para sustentar la conclusión apuntada, es necesario precisar las consideraciones expuestas por la Suprema Corte al resolver la referida acción de inconstitucionalidad.

En esencia, la Corte indicó que había dos porciones de la norma que presentan un problema de ambigüedad: a) “uno o más cuadros o círculos” y b) “partido postulante”.

Ambas expresiones subsisten en el artículo que nos ocupa, por lo que es pertinente atender a lo que al respecto consideró la Suprema Corte.

En primer lugar, señaló que del proceso legislativo se advertía que el supuesto que se pretendía regular en el artículo 356, fracción III, no es el consistente en que el elector haya marcado “uno o más cuadros o círculos”, sino más bien “dos o más” de ellos. Por lo que la finalidad de la norma es dar respuesta a los casos en que la voluntad del elector no es clara y requiere de una solución legislativa específica, adicional a la relativa a que los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido.

Superado aquél tema, estimó que persistía la duda en torno al contenido de la expresión “partido postulante” y, al respecto, estimó que existían las siguientes posibles interpretaciones:

- Asumir que el partido postulante es el que por convenio se haya designado con tal carácter por quienes someten la candidatura común, entonces la regla será que todos los votos en los que se hayan marcado dos o más de los partidos que presentan la candidatura, se le asignarán al que tenga el carácter de “partido postulante”. Esa interpretación se descartó porque generaría una distorsión y un trato inequitativo para los demás partidos que presentan al candidato común, pues no se les contabilizarían en

ningún caso los votos en los que también están marcados sus emblemas.

- Por otro lado, si se determinaba que “partido postulante” son todos aquellos que someten la candidatura común, al señalar que los votos en los que estén marcados dos o más cuadros se asignarán al partido postulante, **habría una indefinición en torno a cuál de ellos debe hacerse la asignación o si el voto debe contar para todos ellos.**

Por estas razones, la Corte consideró que no existía claridad en cuanto a la manera en que debería procederse para el cómputo de los votos a favor de candidaturas comunes, pues de la lectura del precepto impugnado no quedaba claro qué supuesto se estaba regulando —si el relativo a que se hayan marcado uno o más recuadros a favor de un mismo candidato común, o el consistente en que se hayan marcado o dos o más—; ni quedaba clara **“la consecuencia de que se marquen uno, dos, o más recuadros, en la medida en que del propio ordenamiento no se desprende con certidumbre qué debe entenderse como partido postulante: si a algún partido de los que presentan la candidatura común o a todos ellos”.**

Precisado lo anterior, se estima que las razones que llevaron a la Corte a considerar inconstitucional la norma, no subsisten en este caso: a) primero, la Corte consideró que la interpretación correcta de la norma llevaba a entender que lo regulado era el supuesto en que el elector marque dos o más opciones políticas, y b) en segundo lugar, a diferencia del entonces Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el Código Electoral Local sí establece con claridad cómo se deben distribuir los votos entre los integrantes de una candidatura común, en caso de que se haya marcado más de uno en la boleta.

En efecto, el artículo 298, fracción II, cuarto párrafo, del Código establece que en los casos que existan votos válidos donde se hayan marcado dos o más cuadros o círculos donde se incluya el emblema del o de los partidos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

coaligados o en candidatura común, la sumatoria de estos votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integren la candidatura común²⁴.

En este sentido, como se adelantó, la razón por la que la Corte descartó la posibilidad interpretativa consistente en considerar que “partido postulante” son todos aquellos que someten la candidatura común – indefinición en torno a cuál de ellos debe hacerse la asignación o si el voto debe contar para todos ellos– no subsiste en el sistema normativo que se analiza.

En consecuencia, se estima que la porción normativa impugnada debe entenderse en el sentido de que en caso de que el elector marque más de un emblema de los partidos políticos que integren una candidatura común, dichos votos deben sumarse y distribuirse igualitariamente.

Esta interpretación, además, es acorde con lo establecido en el artículo 298, fracción II, del Código Electoral Local, que se refiere a los integrantes de una candidatura común como “los Partidos postulantes”²⁵.

Asimismo, el efecto de una determinación en este sentido sería coincidente con lo resuelto tanto en la referida acción de inconstitucionalidad, como en las diversas 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en las que el Pleno de la Corte determinó que la única opción legislativa constitucional en el supuesto de que el

²⁴ Artículo 298. Dos o más Partidos Políticos, sin mediar Coalición, pueden postular al mismo candidato, lista o fórmula, debiendo cumplir con lo siguiente:

(...)

En los casos que existan votos válidos donde se hayan marcado dos o más cuadros como círculos donde se incluya el emblema del o de los partidos coaligados o en candidatura común, la sumatoria de estos votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integren la coalición o candidatura común para los efectos que el voto tiene.

²⁵ Artículo 298. Dos o más Partidos Políticos, sin mediar Coalición, pueden postular al mismo candidato, lista o fórmula, debiendo cumplir con lo siguiente:

(...)

II. **Presentar convenio de los Partidos postulantes** y el candidato, en donde se indique las aportaciones de cada uno para gastos de la campaña, sujetándose a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General. Cada Partido será responsable de entregar su informe, en el que se señalen los gastos de campaña realizados.

(...) Énfasis añadido.

elector marque dos o más emblemas de partidos coaligados, consiste en que los votos deben sumarse y repartirse equitativamente entre ellos y de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Tema 10. Obligación de los partidos de informar a la autoridad administrativa electoral de diversos actos relacionados con sus procesos internos de selección de candidaturas

En la acción de inconstitucionalidad 72/2017 el PANAL controvierte los artículos 273, último párrafo (sic), 277, 279, 281, 282, 283 y 284 del Código Electoral Local cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 273. Son obligaciones de los Partidos Políticos: (...)

XXIV. Las demás que establezcan este Código y los ordenamientos aplicables.

Artículo 277. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos internos para la selección de candidatos, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para dicha selección. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna.- Al término del proceso de selección de candidatos notificarán: I. La plena identificación de los aspirantes que contendieron y los resultados de su proceso de selección, a más tardar cinco días después en caso de haber sido electos por votación abierta o a su militancia; y dentro de las 24 horas siguientes en caso de haber sido designados por otro método establecido en su estatuto; y II. El informe detallado de los recursos utilizados en la organización del proceso interno.

Artículo 279. Los Partidos Políticos a través de sus representantes acreditados, podrán avisar al Consejo General del inicio de la precampaña electoral de otro, así como de las actividades que puedan considerarse como supuestos actos anticipados de precampaña electoral que realice algún ciudadano, para sí o interpósita persona o Partido Político, ofreciendo las constancias o pruebas pertinentes para acreditar



su dicho. En ese supuesto, el Consejo General, por conducto del Consejero Presidente, comunicará al Partido Político señalado para que informe sobre su proceso interno de selección. Asimismo, el Consejo General, por conducto del Consejero Presidente, exhortará al ciudadano que se encuentre realizando actividades que puedan considerarse como actos anticipados de precampaña electoral para que no desarrolle dichos actos y observe las disposiciones que al respecto establece el presente Código.

Artículo 281. Los Partidos Políticos deberán informar al Consejo General, a través de la persona Titular de la Secretaría Ejecutiva, cuando alguno o algunos de sus precandidatos dejen de participar en la precampaña de candidato respectivo. Lo anterior, para los efectos que la autoridad electoral estime conducentes.

Artículo 282. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la aprobación del registro de los precandidatos de los Partidos Políticos, estos deberán informar al Consejo General, los nombres de quienes contendrán como precandidatos en sus procesos de selección interna de candidatos.

Artículo 283. La Secretaría Ejecutiva informará al Consejo General de manera oportuna, de los avisos que presenten los Partidos Políticos sobre sus procesos de selección interna de sus candidatos, así como de los nombres de los precandidatos que contendrán en los mismos.

Artículo 284. El Consejo General, a través del Consejero Presidente, una vez recibido el informe respecto a los avisos que presenten los Partidos Políticos sobre sus procesos de precampaña, les hará saber las restricciones a las que están sujetos los precandidatos a cargos de elección popular, a fin de que las hagan del conocimiento de sus precandidatos".

Conceptos de invalidez

El PANAL argumenta que, de forma indebida, los preceptos antes señalados amplían el margen válido de intervención de la autoridad administrativa electoral local en los asuntos internos de los partidos políticos, definidos en el artículo 34 de la Ley General de Partidos Políticos.

En efecto, el accionante menciona que las disposiciones combatidas imponen a los partidos la obligación de informar a la autoridad administrativa electoral lo siguiente:

SUP-OP-22/2017

- La determinación del partido respecto al procedimiento interno que usará para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular²⁶.
- La fecha de inicio del proceso interno²⁷.
- La fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente²⁸.
- Los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna.
- Los nombres de quienes contendrán como precandidatos en los procesos de selección interna de candidatos²⁹.
- Al término del proceso de selección de candidatos los partidos notificarán: I. La plena identificación de los aspirantes que contendieron y los resultados de su proceso de selección, a más tardar cinco días después en caso de haber sido electos por votación abierta o a su militancia; y dentro de las 24 horas siguientes en caso de haber sido designados por otro método establecido en su estatuto; y II. El informe detallado de los recursos utilizados en la organización del proceso interno³⁰.
- Un partido podrá dar aviso a la autoridad del inicio de la precampaña electoral de otro, así como de las actividades que puedan considerarse como supuestos actos anticipados de precampaña electoral que realice algún ciudadano³¹.

²⁶ Artículo 277 del Código Electoral Local.

²⁷ Artículo 277 del Código Electoral Local.

²⁸ Artículo 277 del Código Electoral Local.

²⁹ Artículo 282 del Código Electoral Local.

³⁰ Artículo 277 del Código Electoral Local.

³¹ Artículo 279 del Código Electoral Local.



- Si alguno o algunos de sus precandidatos dejen de participar en la precampaña de candidato respectivo³².

Al respecto, estima que dichas obligaciones son inconstitucionales pues inciden en la vida interna de los partidos, teniendo en cuenta que conforme al artículo 34, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Partidos se consideran asuntos internos de dichos institutos políticos “Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

Opinión

Esta Sala Superior considera que son **constitucionales las obligaciones impuestas a los partidos políticos relativas a informar a la autoridad administrativa respecto a diversos aspectos de los procesos internos de selección de candidaturas, pues tales aspectos no forman parte de lo que se considera como asuntos internos de los institutos políticos pues tal deber (informar) no incide en su autodeterminación.**

En efecto, el artículo 34, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Partidos establece que para los efectos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución son asuntos internos de los partidos políticos “los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

Cabe referir que dicha disposición supone que las autoridades administrativas no pueden definir los métodos, tiempos o cualquier otro elemento propio de los procesos de selección de precandidaturas y candidaturas de los partidos, pues por virtud de la potestad de auto organización de los institutos políticos sólo ellos están facultados para establecer tales aspectos.

En ese sentido, se considera que las disposiciones que obligan a los partidos **a informar** a la autoridad administrativa electoral de las

³² Artículo 281 del Código Electoral Local.

decisiones que han tomado en relación a sus procesos internos de selección no inciden en su autoorganización pues no implican que modifiquen las decisiones que los partidos han adoptado.

Por el contrario, el deber de informar a la autoridad es una condición necesaria para que esta última pueda administrar de manera eficiente el proceso electoral, asegurándose que los partidos respeten los derechos de sus militantes, cumplan sus obligaciones legales, se ajusten a las etapas del proceso electoral y, en la medida de lo posible, se abstengan de incurrir en irregularidades, como lo serían los actos anticipados de precampaña o campaña.

En síntesis, como informar respecto de los aspectos señalados en las normas impugnadas no afecta los procesos decisorios de los partidos políticos se estima que no inciden en su auto organización de ahí que tales disposiciones se consideran constitucionales.

Tema 11. Pérdida del derecho al registro de candidaturas

Los preceptos legales que se controvierten establecen lo siguiente (se resalta la porción impugnada):

“Artículo 286. Los Partidos Políticos no podrán registrar como candidato, al precandidato que haya resultado ganador en la precampaña, en los siguientes casos:

I. Cuando el precandidato no se haya ajustado a los plazos señalados en el Código, así como por haber incurrido en inobservancias o violaciones a las restricciones u obligaciones que regulan las actividades de precampañas establecidas, en forma sistemática y constante; y

II. Cuando exceda el porcentaje de género que estipula el presente ordenamiento, en estos casos, el Partido Político, deberá ajustarlo de manera que se someta a las leyes generales y este Código.

Artículo 287. En caso de que el Consejo General resuelva la pérdida del derecho a registrarse como candidato al aspirante que haya resultado ganador en el respectivo proceso interno del Partido Político, por las infracciones en que hubiera incurrido, le notificará, por conducto de quien presida el Consejo, al día siguiente en que se dicte la resolución al Partido Político y



precandidato correspondiente. Asimismo, le informará al Partido Político que dentro de los dos días siguientes a la notificación podrá sustituir la candidatura respectiva.

Artículo 288. En caso de que se determine la pérdida del derecho a registrarse como candidata o candidato al aspirante que haya ganado en la precampaña de un Partido Político, una vez iniciada la etapa de campañas electorales a que se refiere el Código, el Consejo General dejará sin efecto el registro que se le haya otorgado y notificará al día siguiente en que se dicte la resolución, a través de la persona que Presida el Consejo, al Partido Político y al candidato o candidata que haya sido sancionado dicha situación con la finalidad de prevenirles para que suspendan la campaña electoral correspondiente. Asimismo, le informará al Partido Político que en términos del artículo anterior podrá realizar la sustitución respectiva”.

Concepto de invalidez

El partido inconforme sostiene que los preceptos impugnados prevén procedimientos ilegales con los que se trastoca el derecho de los ciudadanos a ser votado, sin que exista un mecanismo en el que se respeten las garantías mínimas del debido proceso. Refiere que los derechos político-electorales como los de votar y ser votado, así como el de asociación, tienen el rango de derechos humanos y se encuentran reconocidos en el artículo 35 constitucional, por ello deben maximizarse e interpretarse en términos del artículo 1º Constitucional.

Sin embargo, los accionantes sostienen que dentro de las normas impugnadas no se prevé de forma alguna que la pérdida del derecho a ser registrado como candidato se encuentre condicionada al desahogo de un procedimiento sancionador en el que se respeten las formalidades esenciales del proceso y que se garantice el derecho a la defensa, de tal suerte que se están vulnerando los artículos 14 y 16 de la constitución.

Opinión

Esta Sala Superior considera que los artículos impugnados no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en el sentido que previo a imponer la sanción del no registro o su cancelación, la autoridad

sancionadora debe dar garantía de audiencia previa a los precandidatos o a los candidatos.

La doctrina y la jurisprudencia han aceptado, que en cualquier tipo de proceso o procedimiento, las partes involucradas deben contar con garantías que les permitan la defensa adecuada de sus derechos, acorde con el derecho fundamental al debido proceso reconocido en el artículo 14 de la Constitución.³³

En opinión de esta Sala Superior,³⁴ uno de los pilares esenciales de este derecho fundamental es **la garantía de audiencia**, la cual consiste en la oportunidad de las personas involucradas en un proceso o procedimiento para preparar una adecuada defensa, previo al dictado de un acto privativo, y que su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se traducen, de manera genérica, en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se finque la defensa, 3) La oportunidad de presentar alegatos y, 4) El dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas. Ha señalado que la garantía de audiencia se estableció con la finalidad de que el gobernado pueda tener la seguridad de que antes de ser afectado por la disposición de alguna autoridad, será oído en defensa.

En el ámbito supranacional, este derecho fundamental también ha sido reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, entre los cuales cabe citar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.³⁵

³³ Al respecto esta Sala Superior ha compartido los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis: 1ª. IV/2014 (10ª) de rubro: **DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN; P./J. 47/95 FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

³⁴ Estas consideraciones se han sostenido en el SUP-RAP-116/2015.

³⁵ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**



Asimismo, al interpretar el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana dispuso, que en todo momento **las personas** deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en **todo proceso emanado del Estado**, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, en virtud de que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar sus actos de molestia.

Tomando como base el marco jurídico anterior, en opinión de esta Sala los procedimientos administrativos electorales en los cuales las personas pueden verse afectadas en sus derechos, deben respetarse las

“Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.”

Declaración Universal de Derechos Humanos

“Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Tribunal Constitucional vs Perú*, sentencia de treinta y uno de enero de dos mil uno, ha señalado que: "Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos."

formalidades que rigen al debido proceso,³⁶ por lo cual debe garantizarse a los sujetos del procedimiento la oportunidad de: a) conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos; b) exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa; c) ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver y, d) obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas.

Sin embargo, lo anterior no implica que en todos los procedimientos deban ser aplicadas de manera idéntica las formas que conducen a satisfacer las formalidades exigidas en los procesos jurisdiccionales para considerar la defensa adecuada, pues existen diferencias entre el proceso y los distintos procedimientos administrativos, por lo cual es válido que de acuerdo con las peculiaridades de cada procedimiento se establezca la forma para hacer valer esa defensa.

Por ejemplo, se exige que las personas conozcan las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos, para estar en condiciones de exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa. En un procedimiento administrativo, esta garantía puede otorgarse mediante el derecho a la publicidad del procedimiento así como de todo lo actuado en él, otorgando a quienes son sujetos obligados en el procedimiento, la oportunidad de conocer las actuaciones que se lleven a cabo, la posibilidad de verificar el trámite y estado del procedimiento (ya sea por medios informáticos o electrónicos), así como de obtener las copias respectivas de esas actuaciones, pues a diferencia de los procesos judiciales, en los procedimientos administrativos por regla general existe un número mayor de sujetos que intervienen en el procedimiento, lo cual dificultaría exigir a la autoridad respectiva la notificación personal de cada una de las actuaciones.

³⁶ Puede consultarse las sentencias dictadas en los expedientes **SUP-RAP-118/2013**, **SUP-RAP-27/2013**, **SUP-RAP-93/2015**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Igualmente, los sujetos que intervienen en el procedimiento deben tener la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y de probar sus afirmaciones, una vez conocido el acto administrativo que repercute en la esfera de sus derechos. Por lo cual, en el procedimiento respectivo debe existir la posibilidad de que **antes de finalizar el procedimiento**, los sujetos puedan presentar ante la autoridad la información que estimen pertinente, sus pruebas y alegatos, para que todo ello pueda ser valorado e incorporado en la resolución emitida por la autoridad, como parte de las razones que justifican la decisión, sin que necesariamente se deba exigir al sujeto obligado la carga de presentar personalmente ante la autoridad dichos elementos para su defensa, pues bastaría que la autoridad pudiera conocer y retomar esos elementos antes de resolver.

En atención a los anteriores criterios, en opinión de esta Sala Superior, aun cuando las normas impugnadas no prevean expresamente un procedimiento específico para garantizar los derechos mínimos de audiencia previa y debido proceso, esa razón no las hace inconstitucionales siempre que se interpreten en el sentido de que para que su aplicación sea válida se requiere que la autoridad administrativa garantice las garantías mínimas procesales al posible infractor, tales como el conocimiento de la acusación y audiencia previa a la imposición de sanciones.

En similares circunstancias esta Sala Superior ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

Jurisprudencia 26/2015. **INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.**

Tesis XXX/2016. **INFORMES DE PRECampaña. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL PRECANDIDATO, PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES GRAVES AL TRATARSE DE UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL.**

Tema 12. Exclusión de las candidaturas independientes de la elección de concejalías

El partido político Encuentro Social en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 impugna la siguiente disposición del Código Electoral Local (se transcribe y se resalta en negritas la porción impugnada):

“Artículo 17.- Los cargos de elección popular a que se refiere este título se elegirán de acuerdo al ámbito territorial siguiente:

(...)

V. De 10 a 15 Concejales en cada una de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad a lo señalado en las fracciones I, II y III del numeral 10, inciso A del artículo 53 de la Constitución Local, en la siguiente proporción:

(...)

a) El 60 por ciento de concejales por alcaldía será electo por el principio de mayoría relativa en su conjunto por la planilla ganadora.

(...)”

Concepto de invalidez:

Encuentro Social sostiene que la porción normativa resulta inconstitucional al contemplar únicamente a los partidos políticos como conformantes de planillas para ocupar el 60% de concejales por el principio de mayoría relativa, y no así a los candidatos independientes. Lo anterior, debido a que considera que la legislación excluye a los ciudadanos que por la vía independiente soliciten su registro como candidatos para ocupar cargos de concejales, cuando la Constitución Federal no prevé un sistema de integración de planillas en su conjunto, sino un sistema de designación de candidatos de manera individual que, con base en el principio de mayoría relativa, obtengan el mayor número de votos.

Opinión

Esta Sala Superior estima que no le asiste la razón a Encuentro Social, toda vez que, de una interpretación sistemática de las normas contenidas en el Código Electoral Local, debe concluirse que los candidatos independientes no están excluidos de la elección de las concejalías.



Así, el artículo 4, inciso B, fracción IV, del Código Electoral Local define como “candidato sin partido” a “la ciudadana o ciudadano que obtenga por parte de la autoridad electoral el acuerdo de registro, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece el presente Código”. En este sentido, el Código Electoral Local prevé la figura de los “candidatos independientes”.

Dicha disposición es consistente con el artículo 27 de la Constitución Política de la Ciudad de México, la que prevé que la ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuenten con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo.

Asimismo, el artículo 6, fracción IV, del Código Electoral Local prevé el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a ser votados para todos los cargos de elección popular en la Ciudad de México, así como para contender para ser reelectos en los casos y con las calidades que establece la ley de la materia; así como solicitar su registro para su candidatura sin partido, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine dicho código (resaltado de esta Sala Superior). También dispone que el derecho de solicitar el registro como candidata o candidato sin partido al Congreso Local, ante la autoridad electoral corresponde a las y los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que establezca la Constitución Federal, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Local, este Código y la demás normatividad aplicable.

Esta disposición, además de no hacer distinción entre candidatos sin partido por representación proporcional y mayoría relativa, concuerda con el contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual no prohíbe que los candidatos sin partido se registren para contender para ser electos como diputados por el principio de mayoría relativa. El artículo

4, inciso B, fracción IV, del Código Electoral Local es consistente con ambas normas.

Por su parte, el artículo 12 del Código Electoral Local prevé la posibilidad de que los candidatos sin partido se reelijan para conformar el Congreso local, sin distinción respecto a si se reelegirán por el principio de mayoría relativa o el principio de representación proporcional, de lo que se deriva que éstos sí pueden conformarlo por ambos principios. Ello es concordante con el contenido del artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual no restringe a los candidatos sin partido la posibilidad de integrar el Congreso local por el principio de mayoría relativa. El artículo 4, inciso B, fracción IV, del Código Electoral Local también es consistente con dichas normas.

Además, si la fracción V, inciso b) del artículo 17 prevé que el 40 por ciento restante será determinado por la vía de representación proporcional que se asigne a cada partido, así como a las candidaturas sin partido (resaltado de esta Sala Superior), necesariamente implica que tuvieron que participar para elegirse las candidaturas sin partido por el principio de mayoría relativa.

En este sentido, contrario a lo alegado por el partido político, la normativa impugnada no restringe la posibilidad de que las ciudadanas ciudadanos, en ejercicio de sus derechos de participación política, puedan postularse como candidatos independientes para integrar el Congreso Local por el principio de mayoría relativa.

Tema 13 y 14. Distribución de diputaciones según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional (50% - 50%) y límite de diputaciones a las que puede tener acceso un partido político



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Los preceptos legales que se controvierten establecen lo siguiente (se resalta la porción impugnada):

Código Electoral Local

“Artículo 11. Las Diputadas y Diputados del Congreso Local serán electos cada tres años mediante voto universal, libre, directo y secreto, **33 serán electos conforme al principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y los otros 33 bajo principio de representación proporcional, en las condiciones establecidas en la Constitución Local y este Código.**”

“Artículo 17. Los cargos de elección popular a que se refiere este título se elegirán de acuerdo al ámbito territorial siguiente:

I. 33 Diputadas y Diputados de mayoría relativa serán electos en distritos locales uninominales, en que se divide la Ciudad de México, cuyo ámbito territorial será determinado por el Instituto Nacional de conformidad con las disposiciones aplicables.

II. 33 Diputadas y Diputados de representación proporcional serán asignados mediante el sistema de listas votadas e integradas conforme lo dispuesto en la Constitución Federal y en este Código y en una sola circunscripción plurinominal que abarcará todo el territorio de la Ciudad de México.”

Constitución Política de la Ciudad de México

“Artículo 29

Del Congreso de la Ciudad

(...)

B. De la elección e instalación del Congreso

(...)

2. Para la asignación de curules por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

a) **Ningún partido podrá contar con más de cuarenta diputaciones electas por ambos principios.**”

Conceptos de invalidez

De la lectura del escrito de demanda presentado por Morena se identifican los siguientes planteamientos:

SUP-OP-22/2017

- a) Se establece que habrá 33 diputaciones electorales por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y otras 33 diputaciones bajo el principio de representación proporcional. Ello supone una correlación 50/50 por ciento entre ambos principios de elección, mientras que la correlación correcta es la de un 60/40 por ciento.
- b) Se contravienen los artículos 52 y 54, fracción III, de la Constitución Federal, de los cuales se desprende la prohibición de que algún partido político cuenta con un número de legisladores, electos por ambos principios, que sea mayor a la cantidad total de distritos uninominales electorales.
- c) Se excedería el tope previsto en el artículo 29, apartado B, numeral 2, de la Constitución Local, consistente en que ningún partido puede contar con más del 60% de las diputaciones, porque el límite de 40 diputaciones representa el 60.6%.
- d) Las disposiciones cuestionadas son contradictorias con el tope máximo de diputaciones. Se incumple la base III del artículo 54 constitucional, porque cualquiera que sea el límite –40 o 39 diputaciones– sería mayor frente a los que se deben elegir en los distritos uninominales (33).
- e) Con la regulación se excede el tope previsto en el artículo 29, apartado B, numeral 2, de la Constitución Local, consistente en que ningún partido puede contar con más del sesenta por ciento de las diputaciones, porque el límite de cuarenta diputaciones representa el sesenta punto seis por ciento de la integración. En ese sentido, sostiene que para que se respete el límite tendría que fijarse como límite un 39%.
- f) Se incumple la base III del artículo 54 constitucional, porque cualquiera que sea el límite –40 o 39 diputaciones– sería mayor frente a los que se deben elegir en los distritos uninominales (33).



Opinión

Esta Sala Superior considera que las porciones normativas impugnadas son inconstitucionales³⁷.

Si se analizan de manera integral los conceptos de invalidez relativos a la proporción de diputados de mayoría y representación proporcional previsto en cincuenta por ciento para cada principio y el límite de cuarenta diputaciones por ambos principios establecido en la Constitución local, se puede llegar a la siguiente opinión.

La disposición que establece la proporción de cincuenta por ciento (50%) para cada principio de representación hace imposible que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido sea igual al número de distritos electorales. Esto es así, porque las treinta y tres diputaciones de mayoría relativa previstas, alcanzan el cincuenta por ciento de la legislatura, sin embargo, el límite de diputaciones establecido por la Constitución local llega a las cuarenta diputaciones.

Así, la existencia de una proporción de cincuenta por ciento para cada principio genera un desequilibrio entre el límite de diputaciones a que puede acceder una fuerza política y el número de diputados de mayoría relativa, lo cual es contrario a las bases establecidas en la tesis P.J.69/98 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**, específicamente la Base Quinta en la que se prevé que “[e]l tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales”

Cabe precisar que, si bien la tesis P.J.69/98 interpreta los artículos 52 y 54 constitucionales, lo cierto es que en dicha tesis de jurisprudencia se

³⁷ En los mismos términos se emitió la opinión SUP-OP-02/2017.

establecieron, en principio, bases generales para la representación proporcional aplicable para cualquier órgano legislativo.

Tema 15. Límites de sobre y subrepresentación

A continuación se transcriben las fracción II y IV del artículo 27 del Código Electoral (se destaca la porción controvertida):

“Artículo 27. Para la asignación de curules por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

(...)

II. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de Diputadas y Diputados, por ambos principios, que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en cuatro puntos a su porcentaje de votación local 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 local emitida más el cuatro por ciento.

(...)

IV. En la integración del Congreso Local, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación local emitida que hubiere recibido menos cuatro puntos porcentuales.”



PODER JUDICIAL
PRIMERA CORTE DE
SUBSECRETARÍA G
SECCIÓN DE TRÁMI
CONSTITUCIONALES
INCONSTIT

Concepto de invalidez

Tanto una de las minorías parlamentarias como Morena cuestionan la constitucionalidad del precepto legal señalado. Al respecto, sostienen –entre otras cosas– que la norma contraviene lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 122 de la Constitución Federal, que establece que –en ningún caso– un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida; asimismo, el porcentaje de representación no puede ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Ello en atención a que la norma local establece un cuatro por ciento como límite a la sobre y subrepresentación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Opinión

Esta Sala Superior considera que el artículo 27, fracciones II y IV, del Código Electoral es inconstitucional.

Tal como lo señalan los accionantes, en los artículos 122, base A, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal; y 29, base B, párrafo 2, inciso c), de la Constitución Local, se establece –respecto a la Legislatura de la Ciudad de México– que un partido político no puede contar con un número de diputaciones –por ambos principios– que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida (límite de sobrerrepresentación) o que sea menor a dicho porcentaje menos ocho puntos porcentuales (límite de subrepresentación). Este órgano jurisdiccional considera que las disposiciones constitucionales señaladas establecen un parámetro específico y obligatorio en cuanto a la sobrerrepresentación y subrepresentación orientado a equilibrar los principios de proporcionalidad y pluralidad en el sistema de representación proporcional.

Las disposiciones normativas controvertidas contemplan como límites de sobre y subrepresentación cuatro puntos porcentuales respecto a la votación local emitida. En consecuencia, se considera que las fracciones II y IV del Código Electoral son inconstitucionales porque contravienen una regla para la integración del Congreso Local que está explícita tanto en la Constitución Federal como en la Constitución Local.

Tema 16. Modelo de listas de candidaturas de representación proporcional para el Congreso Local

La disposición del Código Electoral Local impugnada en la acción de inconstitucionalidad 75/2017 es del tenor siguiente (se transcribe las fracciones impugnadas):

“**Artículo 24.** Para la asignación de Diputadas y Diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:
(...)

III. Lista "A": Relación de diecisiete fórmulas de candidaturas a las diputaciones: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional, de las cuales 4 deberán estar integradas por jóvenes de 18 a 35 años;

IV. Lista "B": Relación de diecisiete fórmulas de candidaturas a las diputaciones que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de esta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación local emitida, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.
(...)"

Concepto de invalidez:

MORENA afirma que el Código Electoral Local establece una lista "A" de diecisiete candidaturas y una lista "B" también de diecisiete candidaturas. Sostiene que ello es deficiente porque se hace referencia a treinta y cuatro candidaturas a diputaciones de representación proporcional a pesar de que en realidad deberían ser treinta y tres. Alega que la lectura de las normas cuestionadas lleva a entender que no solamente se refiere a candidaturas, sino también alude a la ocupación de esos cargos, lo cual sería incorrecto a menos que se interpretara que ambas listas solo son de candidaturas.

Opinión

El partido político controvierte que las listas (A y B) para la elección por representación proporcional estén integradas por diecisiete candidatos cada una, lo que suma treinta y cuatro, número excesivo respecto de las treinta y tres diputaciones que integran la legislatura.

Como lo sostuvo la Sala Superior al emitir la opinión consultiva **SUP-OP-2/2017**, las candidaturas deben corresponder con los cargos a elegir. Las candidaturas deben de tener la opción de tener como resultado la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

concreción en un cargo de elección. En el caso concreto, el candidato o candidata que se registre en el número treinta y cuatro no tendrá ninguna opción a concretar su aspiración. Se presentaría al elector una candidatura que no tiene posibilidad de convertirse en un cargo público, lo que puede afectar el principio de autenticidad del sufragio previsto en el artículo 41 constitucional, así como la efectividad del sufragio.

En este sentido, este órgano jurisdiccional opina que no es constitucional la normatividad impugnada por el partido político.

Tema 17 y 18. Nombramiento de los titulares de las contralorías del Instituto Electoral Local, del Tribunal Electoral Local y del Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral Local.

Nombramiento de los Titulares de la Contraloría interna del Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, ambos de la Ciudad de México.

Los preceptos cuestionados establecen:

“Artículo 104. La persona titular de la Contraloría Interna del Instituto Electoral será nombrada por el Congreso de la Ciudad de México por mayoría simple de sus integrantes presentes, en los términos que señalan las leyes respectivas. Durará en su encargo un periodo de seis años, con posibilidad de reelección. Su denominación será la de Contralor Interno.

Artículo 201. El titular de la Contraloría Interna del Tribunal Electoral será designado por el Congreso de la Ciudad de México, con el voto de la mayoría simple de sus integrantes presentes, en los términos que señalan las leyes respectivas. Durará en su encargo un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección. Su denominación será la de Contralor Interno.

VIGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO.- Para efectos de la designación del Contralor Interno del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Contralor Interno del Tribunal Electoral del Distrito Federal éstas se llevarán a cabo por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura en un plazo no mayor a 30 días, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”

Conceptos de invalidez.

Morena sostiene que son inconstitucionales los artículos 104, párrafo primero, y 201, párrafo primero, y del artículo transitorio vigésimo tercero del Código Electoral Local. Ello porque se faculta al Congreso de la Ciudad de México a designar por mayoría simple de sus miembros al titular de la Contraloría Interna del Instituto Electoral Local y del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

En opinión de Morena, con lo anterior se desconoce la facultad del Instituto Electoral Local de nombrar y remover a esos servidores públicos.

Para Morena, con los artículos cuestionados se infringe el principio de autonomía en el funcionamiento y de independencia en las decisiones del Instituto Electoral Local, en contravención de lo previsto en los artículos 122, apartado A, fracción IV, y 116, párrafos primero y segundo, fracción IV, inciso c), numeral 1º, de la Constitución Federal, porque de la lectura de los preceptos de referencia se desprende que el Instituto Electoral de la Ciudad de México, como organismo público autónomo, debe gozar de autonomía e independencia en su funcionamiento, de modo que ningún otro poder limite esas características mediante normas como la controvertida.

Sin embargo, refiere que al establecer que quien sea titular de la Contraloría Interna del Instituto Electoral Local y del Tribunal Electoral Local será designado por mayoría simple de los integrantes del Congreso, se le asigna un control respecto al órgano electoral. En su opinión, la selección y el nombramiento del titular de su órgano de control deberían corresponder exclusivamente al Instituto Electoral Local y al Tribunal Electoral Local, de manera respectiva, para salvaguardar su independencia y autonomía y en ese sentido, se incurre en una vulneración del principio de división de poderes.



Inclusive, señala que sobre un tema similar ya se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada (legislación de Nayarit).

Nombramiento del Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral Local

El precepto cuestionado establece lo siguiente:

“VIGESIMO SÉPTIMO TRANSITORIO.- Por única ocasión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, nombrará al titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal.”

Conceptos de Invalidez

Morena sostiene que de acuerdo a la normativa aplicable, corresponde al INE la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidaturas en los procesos electorales federales y locales. También se establece lo posibilidad de que el INE delegue en los organismos electorales locales la atribución de fiscalización.

En su opinión, el precepto vulnera lo previsto por el artículo 124 de la Constitución Federal. Ello porque la fiscalización es una atribución exclusiva del INE y solo puede delegarse a los institutos electorales locales. La facultad de fiscalización en materia electoral es del ámbito federal, por lo que no se encuentra reservada a la Ciudad de México.

Lo anterior, porque la Constitución Federal y las leyes generales en la materia disponen que las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En ese sentido, considera que de acuerdo a la normativa que se reclama, el Congreso de la Ciudad de México sustituiría las relaciones de coordinación supuestamente existentes entre poderes, para imponer a la autoridad electoral una relación de supra a subordinación y a su vez,

desplazaría de forma indebida, al Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México del ejercicio de las atribuciones previstas en el numeral 5 del artículo 8 de la Ley General de Partidos Políticos, derivadas del artículo 41 constitucional, consistentes en elegir y remover al titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Ahora bien, si bien es cierto que las funciones de las contralorías tanto del Instituto Electoral Local, el Tribunal Electoral Local y las diversas del Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral Local no son iguales, esta Sala Superior advierte que las razones por las cuales Morena reclama la inconstitucionalidad de los artículos que prevén la forma en la que serán nombrados tales funcionarios sí son muy similares y en ese sentido, su análisis y la opinión que se emita, se hará en su conjunto.

Opinión

Previo a la emisión de la opinión sobre la constitucionalidad del precepto transitorio reclamado, esta Sala advierte que Morena también reclama el artículo 107 del Código Electoral Local, puesto que si bien es cierto no lo señala así en su demanda, de la lectura de sus argumentos y conceptos de invalidez se advierte que también se duele de dicho precepto, el cual para mayor información se transcribe a continuación:

“Artículo 107. En los casos en que el Instituto Nacional delegue al Instituto Electoral la atribución de fiscalización, éste la ejercerá a través de la Comisión de Fiscalización quien se auxiliará de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, que es el órgano técnico del Instituto Electoral que tiene a su cargo supervisar que los recursos del financiamiento público y privado que ejerzan las Asociaciones Políticas y Candidatos sin partido, se aplique conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, este Código y demás normatividad aplicable.- Su remuneración será igual a la que reciba el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral.- El Congreso Local designará a la persona titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización quien deberá cumplir con los siguientes requisitos (...).”



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Sin embargo, esta Sala Superior considera que al igual que en las opiniones identificadas con las claves: SUP-OP-4/2016, SUP-OP-13/2017 y SUP-OP-21/2017, resulta inconstitucional que la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México afecte la integración del Instituto Electoral Local y el Tribunal Electoral, al designar a los titulares de la Contraloría y de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del referido instituto, así como al Contralor del Tribunal Electoral, porque ello implica que un poder estatal ajeno a un órgano constitucional autónomo incida en su funcionamiento electoral y administrativo, lo que vulnera el principio de autonomía previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución federal.

Conforme con ese precepto constitucional, los organismos electorales locales y el Tribunal Electoral deben de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En este sentido, para garantizar la autonomía de las autoridades administrativas locales y jurisdiccionales en la materia electoral, se debe evitar cualquier acto que atente contra su integración y funcionamiento, o que pretenda subordinarlos.

En ese sentido, se considera que los organismos públicos locales y el Tribunal Electoral Local no deben ver afectada su composición o estructura orgánica mediante la intervención de los órganos de poder público de las entidades federativas, como lo es la Asamblea Legislativa, ello con la finalidad de que sus decisiones se aparten de eventuales influencias de dicho órgano a través de los servidores públicos que nombre, a fin de brindarle certeza a los órganos estatales autónomos.

Esto es, la citada autonomía implica un ejercicio de equilibrio de poderes públicos, por ello debe evitarse que las autoridades locales electorales, como entes encargados de organizar los procesos electorales, tengan cualquier tipo de injerencia en su integración y funcionamiento de manera

que su normatividad este blindada de cualquier sometimiento a otros poderes públicos.

Por tanto, si el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral Local gozan de autonomía e independencia en sus decisiones y funciones, la designación de sus titulares de la contraloría y el de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del referido instituto, debe darse en el marco de los principios rectores de la función electoral al tratarse de organismos constitucionales electorales autónomos.

De ahí que se estime que los artículos reclamados son contrarios a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal.

Tema 19. Regulación de las coaliciones electorales

Las disposiciones del Código Electoral Local impugnadas en la acción de inconstitucionalidad 75/2017 son las siguientes (se transcriben):

SECCIÓN SEGUNDA

DE LAS COALICIONES ELECTORALES

Artículo 292. Los Partidos Políticos podrán formar Coaliciones electorales, donde deberán presentar plataformas y postular los mismos candidatos en las elecciones de la Ciudad de México. Podrán formar Coaliciones electorales para las elecciones de Diputados del Congreso de la Ciudad de México por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; para la Jefatura de Gobierno, así como de las Alcaldías.

La Coalición electoral se formará con dos o más Partidos Políticos, y postulará sus propios candidatos. Los Partidos Políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la Coalición electoral de la que ellos forman parte.

Los Partidos Políticos de nuevo registro no podrán convenir coaliciones con otro Partido Político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

Se exceptúa de la referente disposición a los partidos políticos que no obtuvieron su registro nacional pero sí hayan obtenido el 3% de la votación del proceso local referido.

Artículo 293. Para que el registro de la Coalición electoral sea válido, los Partidos Políticos que pretendan coaligarse deberán:

I. Acreditar que la Coalición electoral fue aprobada por el órgano competente de cada uno de los Partidos Políticos participantes;

II. Presentar una plataforma electoral de la coalición electoral, aprobada en conjunto por cada uno de los órganos directivos de los Partidos coaligados. Aunado a lo anterior, la coalición electoral para garantizar el cumplimiento de dicha Plataforma por parte de los candidatos postulados por esta Coalición, deberá presentar:

a. Un programa de gobierno, en caso de la candidatura postulada para la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

b. Un programa de gobierno y una agenda de administración local, en caso de candidaturas postuladas para la elección de las Alcaldías.

c. Una agenda legislativa, en el caso de candidaturas postuladas para la elección de Diputadas y Diputados al Congreso de la Ciudad de México.

III. Comprobar, en el momento oportuno para el registro de candidatas y candidatos, que los órganos directivos respectivos de cada uno de los partidos coaligados aprobaron la postulación y el registro de las candidaturas de la Coalición electoral.

IV. En el caso de Coalición electoral, independientemente de la elección para la que se realice, cada Partido Político conservará su propia representación en los consejos del Instituto Electoral y ante las Mesas Directivas de Casilla.

V. En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición electoral de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a Diputados y Concejales por el principio de representación proporcional.

Artículo 294. Para establecer una Coalición Electoral, los Partidos Políticos deberán registrar ante el Consejo General un convenio de Coalición electoral en el que deberá especificarse:

I. Los Partidos Políticos que la forman;

II. Constancia de aprobación del tipo de Coalición electoral emitida por los órganos de dirección local de los Partidos Políticos coaligados de conformidad con sus estatutos;

III. La elección o elecciones que la motiva;

IV. El monto de las aportaciones de cada Partido Político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, la forma de reportarlo en los informes correspondientes, así como el órgano responsable de la administración de los recursos y presentación de informes de las campañas respectivas;

V. El cargo o los cargos a postulación;

VI. Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la Coalición electoral;

VII. El nombre del responsable de la administración de los recursos de campaña y de la presentación de los informes correspondientes;

VIII. La plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno o agenda legislativa, aprobado por los órganos respectivos de cada una de las asociaciones coaligadas, que deberán publicarse y difundirse durante las campañas respectivas;

IX. Las fórmulas de candidatos que conformarán la Coalición electoral; y

X. El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos.

Los Convenios de Coalición electoral en todo momento deberán respetar lo establecido en este Código, relativo a la paridad de género y que los candidatos o candidatas postuladas hayan sido seleccionados conforme a las reglas internas establecidas en los estatutos de su Partido de origen; de lo contrario se desecharán.

Artículo 295. La solicitud de registro de convenio de Coalición electoral deberá presentarse al Presidente o Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral, acompañado de la documentación pertinente, hasta el día del inicio de precampañas de la elección de que se trate. Si faltare algún documento o la acreditación del cumplimiento de trámites, se notificará a las asociaciones políticas solicitantes, para que en un plazo de 48 horas a partir de la notificación los subsanen.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

El Consejo General del Instituto Electoral resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

El Instituto dispondrá su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Artículo 296. Los Partidos Políticos podrán formar Coaliciones electorales totales, parciales y flexibles.

Se entiende por Coalición electoral total, aquella en la que los Partidos Políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Cuando se lleve a cabo la elección relativa a la Jefatura de Gobierno, en el caso de que dos o más Partidos Políticos se coaliguen en los treinta y tres Distritos Electorales Uninominales para las elecciones de Diputados del Congreso Local, estos Partidos Políticos deberán coaligarse para la elección de la Jefatura de Gobierno.

Si una vez registrada la Coalición electoral total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior y dentro de los plazos señalados para tal efecto, la Coalición electoral y el registro del candidato para la elección de la Jefatura de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.

La Coalición electoral parcial es aquella en la que los Partidos Políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Se entiende como Coalición electoral flexible, aquella en la que los Partidos Políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Artículo 297. La Coalición Electoral actuará como un solo Partido para efectos de la representación legal en caso de impugnaciones, para lo correspondiente a los topes de gastos de campaña, la contratación y difusión de propaganda y en lo relativo a informes de gastos de campaña.

Para efectos de fiscalización de gastos de campaña o procedimientos de aplicación de sanciones, los Partidos Políticos integrantes de una Coalición electoral tendrán la obligación de aportar la información que les sea requerida en los plazos y términos que para las Asociaciones Políticas se establezca.

En ningún caso las coaliciones electorales se considerarán como un solo partido para efectos de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.”

Concepto de invalidez:

MORENA alega que, mediante el Decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado el diez de febrero de dos mil catorce, se confirió al Congreso de la Unión, de manera exclusiva, la competencia para regular la figura de las coaliciones. Asimismo, sostiene que, además de haber sido introducidos dichos preceptos en el decreto por autoridad legislativa incompetente (tanto la emisora como la promulgadora), los mismos regulan de forma deficiente dicha figura en abierta contradicción con los principios y normas de la Constitución Federal.

Alega que el si el Constituyente Permanente, a través del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado el diez de febrero de dos mil catorce, mandató al Congreso de la Unión a expedir la ley general que regulara a los partidos políticos nacionales y locales y, por ende, la figura de las coaliciones, es claro que conforme a los artículos 14 y 124 de la Constitución Federal cualquier otra autoridad resulta incompetente para regular la institución de las coaliciones. Sostiene que únicamente se confirió a las legislaturas locales la posibilidad de regular “otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos”, lo cual descarta que puedan regular coaliciones.

Opinión

Para este órgano jurisdiccional especializado, los argumentos de invalidez que hace valer MORENA en este tema no son materia de opinión como lo sostuvo al emitir la opinión consultiva **SUP-OP-12/2017**, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la cuestión planteada al decidir las **acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas**.



Esencialmente el concepto de violación del partido político versa sobre la invalidez de los artículos antes citados, debido a que éstos regulan la institución de las coaliciones electorales.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, determinó respecto a la legislación del Estado de Quintana Roo, que “las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos” (resaltado de esta Sala Superior).

En este sentido, como puede apreciarse, el concepto de invalidez planteado por Morena ya fue analizado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de ahí que se estime que ya no sea materia de opinión.

Tema 20. Regulación de las coaliciones de gobierno

Los inconformes impugnan las siguientes normas

“**Artículo 1.** Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general para la ciudadanía que habita en la Ciudad de México y para las ciudadanas y los ciudadanos originarios de ésta que residen fuera del país y que ejerzan sus derechos político-electorales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, las leyes y las demás disposiciones aplicables.

(...)

IX. Lo relativo a los Gobiernos de Coalición.

Artículo 299. Los Partidos Políticos, mediante sus Dirigencias Locales, podrán convenir la conformación de un Gobierno de Coalición con uno o más Partidos, que surgirá y funcionará, en el caso de resultar ganadores en la elección a la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México.

El Gobierno de Coalición se constituirá mediante un Convenio de Gobierno de Coalición, que se registrará en forma simultánea a la Coalición Electoral, ante la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral, y será suscrito por el

Partido Político Coaligante, que será aquel que ostente la postulación de la persona candidata o candidato a la Jefatura de Gobierno, y el o los Partidos Políticos Coaligados, que serán aquel o aquellos que se adhieran a la postulación de la persona candidata o candidato a la Jefatura de Gobierno, una vez haya sido definida por el primero, estableciendo la calidad de coaligante y coaligado o coaligados según lo dispuesto por el artículo 301 de este Código.

El Convenio de Gobierno de Coalición se compondrá de los distintos acuerdos individuales que el Partido Político Coaligante suscriba con cada Partido Político Coaligado, sin que sea posible la contradicción entre los mismos.

Artículo 300. El Convenio, además de lo establecido en el artículo anterior, se integrará por un Programa de Gobierno y un Acuerdo para la Distribución, Titularidad e Integración de las Dependencias Centralizadas, Descentralizadas y Desconcentradas de la Administración Pública Local que correspondan a cada Partido Político y los motivos que lo sustenten.

Artículo 301. El Gobierno de Coalición se regulará por el Convenio, compuesto por el Programa de Gobierno y el Acuerdo de Distribución referidos. Todos estos serán suscritos por las Dirigencias Locales de los Partidos Políticos Coaligante (sic) y Coaligados, al momento de inscribir la coalición electoral ante el Instituto Electoral, así como por la persona postulada para encabezar la candidatura una vez sea definida por el partido coaligante según lo determinado en este capítulo. Será en el momento en que la persona aspirante a la Jefatura de Gobierno sea electa candidata o candidato de manera definitiva, cuando se determine ante el Instituto Electoral la calidad de coaligante o coaligado entre Partidos.

Artículo 302. El Gobierno de Coalición en la Ciudad de México tiene como fines:

I. Reforzar las instituciones, garantizar mayorías en las decisiones de gobierno y promover la gobernabilidad democrática en la Ciudad de México, permitiendo la cooperación política entre los Partidos Políticos de la Ciudad.

II. La consolidación de la democracia como forma de gobierno, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes de la Ciudad de México;

III. El cumplimiento de la responsabilidad social del Gobierno de la Ciudad en materia de planeación, a fin de prever los problemas de desarrollo económico, social y territorial de la Ciudad de México mediante un gobierno pluralizado; y



IV. El impulso de un sistema de gobierno pluripartidista de carácter democrático que garantice los derechos individuales y sociales de los habitantes y grupos organizados de la entidad; fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del Programa de Gobierno de la Coalición.

Artículo 303. En el Programa de Gobierno de la Coalición se trazarán los objetivos, metas y líneas de acción que servirán de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México, estableciéndose las acciones específicas para alcanzarlos y sobre las que se desarrollará la Agenda Legislativa del Gobierno de Coalición.

Se podrán excluir del Programa de Gobierno, los aspectos en los que los Partidos Políticos coaligados mantengan posiciones diferentes; el sostenimiento de estas diferencias no será un motivo para la terminación del Gobierno de Coalición.

Artículo 304. El Programa de Gobierno de la Coalición contendrá, como mínimo:

I. Los antecedentes, el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo; el contexto regional, así como los lineamientos y programas que incidan en la Ciudad de México;

II. El objetivo, que consistirá en lo que el Programa de Gobierno de la coalición pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;

III. La estrategia de políticas públicas que integren la Agenda Ejecutiva y Legislativa;

IV. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa del Gobierno de la coalición;

V. Las bases de coordinación del gobierno de La Ciudad de México con la federación, entidades y municipios; y

VI. Las demás previstas en este Código.

Artículo 305. De obtener el triunfo electoral para el Gobierno Ejecutivo de la Ciudad de México, la Dirigencia Local del o los Partidos Políticos Coaligado o Coaligados, propondrá al Jefe de Gobierno electo, mediante ternas, a las personas aspirantes a Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Local que le correspondan, de acuerdo a lo establecido por el Convenio del Gobierno de Coalición y su Acuerdo de Distribución. Las personas propuestas deberán cumplir con los requisitos establecidos por ley. Las ternas serán definidas por mayoría simple del Comité Directivo o Ejecutivo Local, o equivalente a Órgano Directivo Local de cada Partido Político.

Artículo 306. La persona titular de la Jefatura de Gobierno designará a las personas Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Local conforme a lo previsto en el Convenio y su Acuerdo de Distribución, a partir de las ternas que le hayan sido presentadas, mismas que podrán ser desechadas, siempre que se exponga causa justificada, resultando en la obligación del Partido Político Coaligado de presentar una nueva terna.

Los Partidos Políticos Coaligados referidos en el párrafo anterior, propondrán nuevas ternas hasta que sea nombrada la persona Titular de la Dependencia de la Administración Pública Local de que se trate.

Artículo 307. Cuando deba cubrirse una vacante por causa de renuncia, cese, defunción, o cualquiera que sea, el Partido Político Coaligado que propuso inicialmente al Titular, tendrá la potestad de proponer de nuevo a quien cubra la vacante, sujetándose a lo previsto en el artículo anterior.

Artículo 308. La persona titular de la Jefatura de Gobierno hará del conocimiento del Congreso de la Ciudad el Convenio de Coalición para el único efecto de ratificar a las personas Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Local designadas en los términos de este Código y el Convenio de Gobierno de Coalición; y ordenará su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Artículo 309. Es deber de cada Partido Político coaligado apoyar el Programa de Gobierno de la Coalición en el Congreso de la Ciudad.”



Concepto de invalidez

Los preceptos debieron regularse mediante una reforma en materia política en la legislación secundaria, o bien, se debió regular de manera adecuada como normas electorales.

En la normativa aplicable (artículos 116, fracción IV, incisos b) y e), 122, apartado A, fracciones I y III; y tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México) no se establece la posibilidad de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establezca la figura del gobierno de coalición o de las coaliciones de gobierno desde el momento en que se conozca el triunfo de alguno de



los partidos que participan mediante coalición para la jefatura de gobierno. Tampoco se autoriza a registrar convenios de gobiernos de coalición desde la fecha en que se registren también los convenios electorales.

No es válido que los partidos políticos deban optar por conformar un gobierno de coalición desde el inicio de la etapa de precampañas del proceso electoral. Asimismo, el titular del Poder Ejecutivo quedaría limitado severamente en cuanto a la conformación de su equipo de colaboradores para el despliegue del gobierno. Serán las cúpulas de los partidos políticos a nivel local quienes definan la conformación de la administración pública, y no el electorado a través del jefe de gobierno que elijan en las urnas.

Opinión

Esta Sala Superior considera que no es materia de opinión especializada el motivo de invalidez, porque se reclaman violaciones relativas a las coaliciones de gobierno, ya que esa circunstancia no corresponde al ámbito especializado del derecho electoral, cuyo conocimiento compete a este órgano jurisdiccional, sino que abarca aspectos concretos relacionados con el ejercicio de la administración pública de la entidad en las funciones ejecutivas, que son inherentes a todo el orden jurídico y, por ende, su conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

PUNTOS CONCLUSIVOS DE LA OPINIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

I. Se **opina** que son **constitucionales** los artículos 4, 14, 16, 17, fracción V, inciso a), 24, fracciones III y IV, 28, 29, 104, 107, 201, 277, 279, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 288, 292, , así como los artículos transitorios

vigésimo tercero y vigésimo séptimo, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

II. Se opina que son **inconstitucionales** los artículos 11, 17, fracciones I y II y 27, fracciones II, IV, VI, inciso i) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; así como el artículo 29, base B, párrafo 2, inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México.

III. No son materia de opinión especializada los conceptos de invalidez en contra del proceso legislativo del Decreto que contiene las observaciones del jefe de gobierno de la Ciudad de México respecto del diverso por el que se abroga el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal y se expide el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Penal para el Distrito Federal. Tampoco se consideran materia de opinión los artículos 1, fracción IX 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308 y 309 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Asimismo, se considera **que no son materia de opinión** los artículos 353, 354, 356, 356 bis, 357, 358 bis, 358 ter, 358 quater, 360 bis y 360 ter del Código Penal para el Distrito Federal.

Emiten la presente opinión la magistrada presidenta y los magistrados integrantes de la Sala Superior, con la ausencia de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Felipe Alfredo Fuentes Barrera y de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-22/2017

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARIA CECILIA SANCHEZ BARREIRO

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

CERTIFICACIÓN

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones de la **Magistrada Janine M. Otálora Malassis**, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA**: Que el folio que antecede con número ochenta y nueve forma parte de la opinión emitida en esta fecha por la Sala Superior en el expediente **SUP-OP-22/2017**, solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **DOY FE**-----

Ciudad de México, a veinte de julio de dos mil diecisiete. -----

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



[Handwritten signature]

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS