

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 29

Tomo I

Abril de 2016

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2016

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y EDICIÓN DE ESTA GACETA ESTUVIERON A CARGO
DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 29

Tomo I

Abril de 2016

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2016

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo

Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger

*Subdirectora General de Compilación
del Semanario Judicial de la Federación*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

Ministros José Fernando Franco González Salas
Javier Laynez Potisek
Margarita Beatriz Luna Ramos
Eduardo Medina Mora Icaza

CONTENIDO GENERAL

| | |
|--|---------|
| Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.... | VII |
| Contenido..... | XIII |
| Advertencia..... | XV |
| Épocas..... | XXI |
| Consejo de la Judicatura Federal | |
| Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II)..... | XI |
| Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II)..... | XXXIII |
| Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo II) | LXXXIII |

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 5

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 15

Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
y, en su caso, las tesis respectivas 19

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales
y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen
criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la
Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo
105 de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas 787

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 797

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 839

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1103

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 1159

| | |
|---|------|
| Subsección 2. | |
| Por contradicción de tesis | 1205 |
| Subsección 3. | |
| Por sustitución..... | 1329 |
| Sección Segunda | |
| Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia | |
| Subsección 1. | |
| Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias | 1367 |
| Subsección 2. | |
| Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas | 1373 |

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

| | |
|----------------------------------|------|
| Subsección 2. | |
| Por contradicción de tesis | 1395 |

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

| | |
|-----------------------|------|
| Subsección 1. | |
| Por reiteración | 1881 |

Sección Segunda

| | |
|--|------|
| Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia | 2133 |
|--|------|

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno..... 2625

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 2643

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas 2727

Índice de Ejecutorias 2777

Índice de Votos Particulares y Minoritarios 2791

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales 2809

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2825

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal 2827

OCTAVA PARTE

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos (Véase base de datos)

NOVENA PARTE

Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día tres siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 18 de abril de 2013, acordó que el *Semanario Judicial de la Federación* se publicara permanentemente de manera electrónica, en reemplazo del *Sistema de Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS*. En consecuencia, por Acuerdo General Plenario Número 19/2013 se estableció al *Semanario* como un sistema digital de compilación y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación; de las ejecutorias correspondientes, así como de los instrumentos normativos emitidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* constituirá la versión impresa y electrónica de lo difundido en el *Semanario Judicial de la Federación*, y se publicará con una periodicidad mensual, iniciándose su circulación durante la segunda quincena del mes siguiente al que corresponda.

XIV

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* en su versión en papel se integra por siete partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como las tesis respectivas; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis y ejecutoria publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público –cuando se cuente con ese dato–, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos; ello sin menoscabo de que en la *Gaceta Electrónica* también se publiquen, dentro de su Décima Parte, denominada "Otros índices", los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática. En la versión electrónica se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

XVI

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

Ejemplos:

P./J. 1/2011 (10a.) 1a./J. 1/2011 (10a.) 2a./J. 1/2011 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

Ejemplos:

P. I/2011 (10a.) 1a. I/2011 (10a.) 2a. I/2011 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
 - El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto.
- En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;
 - El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
 - La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
 - La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)

Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así

XVIII

como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 (10a.)

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;
- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

1.1o.C.1 K (10a.)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).

ÉPOCAS

Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

| | |
|---------------|--|
| PRIMERA ÉPOCA | Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875. |
| SEGUNDA ÉPOCA | Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal. |
| TERCERA ÉPOCA | Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897. |
| CUARTA ÉPOCA | Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914. |

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

| | |
|--------------|--|
| QUINTA ÉPOCA | Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice. |
|--------------|--|

| | |
|---------------|--|
| SEXTA ÉPOCA | <p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).</p> |
| SÉPTIMA ÉPOCA | <p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p> |
| OCTAVA ÉPOCA | <p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p> |
| NOVENA ÉPOCA | <p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011.</p> |

| | |
|--------------|--|
| | <p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p> |
| DÉCIMA ÉPOCA | <p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> |

PRIMERA PARTE
PLENO
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO DE AUDIENCIA.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO A LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY EN PERJUICIO DEL PERSONAL DOCENTE QUE TUVIERA NOMBRAMIENTO DEFINITIVO A SU ENTRADA EN VIGOR.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con el amparo en revisión 295/2014.

1. En sesión de veintinueve de junio de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión citado al rubro, promovido por diversas personas en su carácter de servidores públicos con funciones docentes.
2. La materia del asunto consistió en verificar la constitucionalidad de los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, emitida el once de septiembre de dos mil trece. En la sentencia se corrigieron las incongruencias advertidas en el fallo recurrido, se declararon firmes los sobreseimientos decretados por el Juez de Distrito, se estimó procedente pero infundada la revisión adhesiva y se negó el amparo a los quejosos. La problemática giró en torno a si los nuevos requisitos y lineamientos para acceder, permanecer y evaluar al servicio profesional docente transgredían o no la dignidad humana, los principios de progresividad y no retroactividad, la libertad de trabajo, el derecho de audiencia, así como los distintos supuestos normativos del artículo 123 de la Constitución Federal en relación con las relaciones del personal docente con el Estado y el requerimiento de estabilidad en el empleo.
3. Aunque comparto la mayoría de las consideraciones de la sentencia por haber negado el amparo a los quejosos, el presente voto tiene como objetivo, hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento, sobre la contestación que se les dio a tres agravios específicos: el primero, en el que los recurrentes impugnaron la forma

en que deben regirse las relaciones del personal docente con el Estado y la interrelación de la libertad al trabajo con el requerimiento de estabilidad en el empleo; el segundo, relativo al estudio sobre la no transgresión al derecho a la dignidad humana, al nivel de vida adecuado y al principio de progresividad y, el tercero, en el que se aborda el alegato de una violación al derecho de audiencia.

I. Posicionamiento en torno al agravio que aborda las relaciones del personal docente y el contenido de la estabilidad en el empleo

4. En el noveno considerando de la ejecutoria, se analizaron los agravios destinados a señalar que el personal docente debía regirse exclusivamente por leyes de índole laboral, reglamentarias del artículo 123 de la Constitución Federal (resultando inválida la regulación de esta materia en normas vinculadas con el personal docente), y que, entonces, los referidos preceptos reclamados violaban el derecho humano a la estabilidad en el empleo previsto en la fracción IX del apartado B del citado artículo constitucional.
5. En el fallo se respondió que tales planteamientos resultaban infundados. Por un lado, porque si bien las relaciones laborales del personal docente que prestan sus servicios a favor del Estado tradicionalmente se encontraban reguladas por las disposiciones contenidas en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, con la reforma constitucional de veintiséis de febrero de dos mil trece, se estableció que las mismas situaciones también podían ser reguladas en la ley reglamentaria que deriva del artículo 3o. constitucional, en el que se ordena que en la legislación secundaria, se fijen los criterios para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia del servicio profesional docente.
6. Por otro lado, se sostuvo que los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, al prever la posibilidad de que los docentes sean removidos de sus cargos o readscritos a otras áreas cuando obtengan una tercera evaluación desfavorable en el desempeño de su encargo, no transgredían ninguna norma de rango constitucional; en específico, la prohibición de que los trabajadores sean suspendidos o cesados en su empleo, salvo por causas justificadas reconocidas en ley.
7. Para ello, se dijo que los propios artículos 3o., fracción III, y 123, apartado B, inciso IX, de la Constitución Federal permiten que el ingreso y la promoción en los cargos del servicio docente, se lleven a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal, así como que los trabajadores puedan ser suspendidos o cesados por causa justificada en determinados supuestos legales, como lo es no superar las pruebas de evaluación en una tercer ocasión.
8. Así, bajo la indicación precisa del Tribunal Pleno de que no debía denominarse a tales contenidos como una restricción constitucional, en el fallo de la mayoría se efectuó un examen de proporcionalidad de las disposiciones reclamadas y se dijo que las mismas superaban un escrutinio estricto. Primero, porque el objetivo constitucionalmente válido, consistió en establecer un nuevo modelo educativo, con evaluación objetiva del personal docente; y segundo, que los requisitos impuestos a este personal eran idóneos, necesarios y proporcionales, dado que la remoción del puesto o la readscripción a otro no se genera a partir de una única evaluación del personal do-

cente, sino que se les otorga la posibilidad de prepararse y presentar los exámenes respectivos hasta en tres ocasiones, por lo que las consecuencias por no obtener un resultado favorable, hasta en esa tercera oportunidad (aplicables al personal que, a la entrada en vigor de la ley, cuente con nombramiento definitivo o provisional, según sea el caso), se justifican en la medida en que tienen como objetivo satisfacer el aludido fin constitucionalmente válido.

9. Aunque concuerdo con el razonamiento concreto de que no debe hablarse que en el caso existe una restricción constitucional y que las disposiciones impugnadas acreditan un test de proporcionalidad, no comparto las premisas en las que gira tal argumentación, ni el contenido atribuible a los distintos derechos en juego.
10. Al resolverse las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011, en sesiones de tres y nueve de septiembre de dos mil trece, el Tribunal Pleno determinó que, a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional, el parámetro de control constitucional, se conforma con el conjunto de derechos humanos reconocidos en dos fuentes: la Constitución y los tratados internacionales.
11. Así, cuando ambas fuentes prevén un derecho humano, éstos no se relacionan de forma jerárquica, sino que se complementan para dar nacimiento a un mismo cuerpo de derechos humanos, regidos por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
12. Es decir, en dichas resoluciones, se concluyó que un derecho humano adquiere superioridad axiológica, en razón de su contenido, por lo que el valor normativo que lo informa es la coherencia; de ahí que cuando un mismo derecho sea reconocido de manera diferenciada, tanto en una norma de la Constitución, como en los tratados internacionales, esta Suprema Corte deba concluir que se trata de un idéntico derecho humano, integrado por ambos contenidos normativos, complementados entre ellos por distintas fuentes, pero con un mismo valor superior indivisible.
13. En ese tenor, a mi juicio, la primera operación que un Juez constitucional debe realizar al individualizar el parámetro de control constitucional, es delimitar el derecho humano a través de la identificación e integración de las fuentes constitucional e internacional. Después de agotada esta primera operación jurídica, el juzgador debe determinar si en el texto constitucional existe una restricción constitucional a la que debe darse prioridad aplicativa y, posteriormente, determinar, en su caso, las condiciones de aplicación de dicha restricción, considerando que el principio pro persona, obliga a preferir la interpretación menos restrictiva de la restricción constitucional identificada.
14. Ahora bien, con base en lo recién relatado, no coincido con la forma en que la ejecutoria implementó el test de proporcionalidad. En mi opinión, en la sentencia se invirtió la metodología de estudio: en principio, se dice que la Constitución Federal permite que las relaciones del personal docente sean reguladas en una diversidad de leyes reglamentarias y que, a partir de ellas, existen causas justificadas para la remoción y/o suspensión del servidor público en el cargo y, después, se realiza un examen de regularidad constitucional sin previamente haber identificado de manera total el parámetro de control.
15. Desde mi punto de vista, la caracterización del derecho humano al trabajo en su totalidad, incluyendo como destinatarios a los servidores públicos con funciones do-

centes, debía de ser el fundamento del test de proporcionalidad de las normas reclamadas, cuestión que no fue delimitada suficientemente por el fallo de la mayoría.

16. Dicho de otra manera, previo al estándar de proporcionalidad que se introdujo en la sentencia, para verificar la validez de los preceptos reclamados, debía de dotarse de un contenido específico al derecho humano al trabajo, en términos del texto constitucional y los tratados, para que a partir del mismo, ejercer el escrutinio constitucional. Este ejercicio de identificación del derecho deriva, cuando menos, de la interrelación de varias normas de rango constitucional y convencional. Los artículos 5o. y 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal¹ y los artículos 6 y 7 del Protocolo

¹ "Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"XI (sic). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

"En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; ..."

Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,² así como los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.³

² "Artículo 6

"Derecho al trabajo

"1. Todo (sic) persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

"2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."

"Artículo 7

"Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

"Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

"a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

"b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

"c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

"d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

"e. La seguridad e higiene en el trabajo;

"f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

"g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

"h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales."

³ "Artículo 6

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

"2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho, deberá figurar orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana."

17. Así, el derecho humano al trabajo, consiste en la capacidad que tiene cualquier persona de escoger y desempeñar libremente, siendo lícitas, las actividades, oficios, profesiones, industria, comercio o trabajo que considere viable de acuerdo a sus convicciones, a fin de obtener las condiciones que le permitan llevar una vida digna y decorosa. Ello, con las limitaciones establecidas en las propias normas constitucionales y con la obligación del Estado de implementar las condiciones necesarias para respetar, proteger y garantizar el ejercicio de esta libertad, tales como una remuneración que asegure el mínimo de condiciones necesarias para la subsistencia del trabajador y de su familia, descanso y vacaciones remuneradas, estabilidad en el empleo, entre otras cuestiones.
18. Como cualquier otro derecho humano, el contenido del derecho al trabajo es complejo: incluye derechos de libertad, diseñados para proteger un espacio libre de la interferencia del Estado, para que cada quien escoja la profesión que considere más conveniente, pero también derechos a un hacer por parte del Estado, para proveer de las oportunidades de obtención de un trabajo y garantizar condiciones de dignidad y equidad. Todas las normas citadas, establecen las distintas facetas de dicho derecho.
19. La peculiaridad y la importancia de esta metodología de estudio, radica en identificar los diferentes contenidos normativos del derecho al trabajo, a fin de destacar uno que resulta relevante para el caso concreto: la protección que las personas tienen cuando ya se encuentran desempeñando un trabajo y se enfrentan a la amenaza de perderlo (estabilidad en el empleo). Éste da lugar a la obligación del Estado de proteger y garantizar que dicha estabilidad sea acorde con las características de las industrias y, por tanto, reconoce el derecho de las personas a reclamar que las causas de separación sean justas o justificadas.
20. Bajo ese entendido, considero que la sentencia debió partir expresamente de la idea de que un derecho humano, en términos de lo dispuesto en el artículo 10. constitucional, constituye una unidad de distintos contenidos normativos, que puede descomponerse conceptualmente en partes, por lo que para efectos de someter a escrutinio constitucional determinada pieza legislativa que lo incida o afecte de manera directa o indirecta, debía determinarse de manera exhaustiva qué faceta de dicho derecho se estimaba vulnerado.

"Artículo 7

"Las Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

"a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

"i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

"ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias, conforme a las disposiciones del presente Pacto;

"b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

"c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

"d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos."

21. Dicho de otra manera, si bien concurdo con el resultado del análisis de proporcionalidad de los artículos impugnados, la sentencia fue omisa en identificar la totalidad del parámetro base de control. La pregunta que debió hacerse esta Suprema Corte para abordar el problema, era si tales preceptos cuestionados violaban una modalidad específica del derecho al trabajo previamente identificada; a saber, aquel contenido que protege a los trabajadores de las amenazas a su estabilidad en el empleo; para después, a partir de tal identificación, llevar a cabo el examen de idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas que lo limitan.
22. Para la mayoría de los Ministros, bastó con referirse a dos elementos constitucionales que regulan el régimen del servicio profesional docente (artículos 3o. y 123), y con resaltar la finalidad del Poder Constituyente para incorporar al ordenamiento constitucional una regulación específica para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en ese servicio, para declarar la validez de los artículos cuestionados, sin respetar la metodología a la que esta Suprema Corte está obligada de acuerdo a sus propios precedentes.

II. Posicionamiento en torno al agravio de violación al derecho a la dignidad humana, nivel de vida adecuado y progresividad (en su aspecto de no regresividad)

23. En otra sección del considerando noveno de la ejecutoria, se dio respuesta al planteamiento de los recurrentes en el que se argumentaba que los aludidos preceptos reclamados violaban el derecho a la dignidad humana, al nivel de vida adecuado y al principio de progresividad (en su vertiente negativa de regresividad), previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal.
24. En el fallo se dice que no existe violación constitucional, pues al igual que en el apartado anterior, los artículos impugnados obedecen a la intención del constituyente, de establecer un nuevo modelo educativo, orientado a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y justicia. Por tanto, el que se prevea un régimen específico para el ingreso, promoción y permanencia de los profesionales docentes, lejos de afectar la dignidad humana, el nivel adecuado de vida y el principio de progresividad, tiende a conseguir el fin buscado por la reforma constitucional y garantiza el derecho de los educandos a recibir un servicio de calidad impartido por docentes calificados. Ello, a través de medidas idóneas, necesarias y proporcionales, tales como los diferentes requisitos impuestos para el ingreso o la posibilidad de separar del cargo o readscribir a todos aquellos funcionarios que no obtengan resultados favorables en la evaluación en una tercera ocasión, variando la consecuencia si se trata de funcionarios con cargos definitivos o provisionales o incorporados al sistema docente, antes o después de la reforma.
25. Ahora bien, de la misma manera que en el apartado previo, aunque coincido con la validez de las disposiciones legales reclamadas, me aparto de la metodología de estudio de la sentencia. A mi parecer, no se identificó adecuadamente el parámetro de regularidad constitucional, conforme a los precedentes de esta Suprema Corte; en específico, no se delimitó de manera expresa el alcance del derecho al trabajo, incluyendo el contenido del requerimiento de estabilidad en el empleo, ni se ejecutó de manera suficiente el estándar de proporcionalidad.

26. La resolución se limitó a señalar que las medidas implementadas en los preceptos cuestionados, persiguen un fin constitucionalmente válido y resultan idóneas, necesarias y proporcionales a dicha finalidad, sin explicitar más razones al respecto.
27. En ese sentido, estimo que se debió haber afirmado explícitamente que las normas impugnadas, sólo tienen la consecuencia de remover a un docente o a un trabajador al servicio del Estado, cuando no se han aprobado tres evaluaciones, lo que cumple con un fin constitucional legítimo, que es acorde a la profesión a la que se dedican, en términos del artículo 7 del Protocolo de San Salvador (garantizar el derecho a la educación), lo cual es a su vez coherente con el contenido específico del requerimiento de estabilidad en el trabajo, el cual puede ser limitado por causas justificadas reguladas en ley.
28. En segundo lugar, las medidas de los preceptos cuestionados son idóneas, pues razonablemente se conectan con la finalidad buscada, ya que permiten que el Estado evite que los servicios de educación sean prestados por docentes no capacitados para proveer de una educación de calidad, mediante evaluaciones cuidadosamente diseñadas para evaluar los conocimientos de dichos docentes; finalmente, éstas resultan proporcionales, pues el legislador fue cuidadoso en graduar las consecuencias perjudiciales de no aprobar las evaluaciones, dando a los docentes la oportunidad de presentar tres de ellas, así como un trato proporcional, dependiendo del tipo de nombramiento y antigüedad del mismo (provisional o definitivo).

III. Pronunciamiento en torno a la alegada violación al derecho de audiencia

29. Por último, en la parte final del noveno considerando, se abordó el agravio relativo a que los artículos impugnados, transgreden el derecho de audiencia. En la sentencia se señala que no existe afectación constitucional, ya que si la autoridad educativa no aplicó correctamente el proceso de evaluación, el personal docente tiene a su alcance la posibilidad de impugnar dichas determinaciones a través del recurso de revisión, ante la autoridad que emitió la resolución o, bien, acudir ante la autoridad jurisdiccional en sede contenciosa administrativa, con lo cual se cumplimentan las distintas formalidades del procedimiento.
30. Asimismo, se dice que cuando las resoluciones de la autoridad, impliquen la separación del servicio y no únicamente cuestiones relacionadas con la correcta aplicación del proceso de evaluación, las mismas generan un conflicto individual de trabajo, que podrá ser cuestionado ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral, conforme al artículo 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.
31. Comparto el razonamiento en que los recursos que proceden ante las diferentes resoluciones sobre el proceso de evaluación del personal docente, cumplen con las formalidades del procedimiento, previstas en el artículo 14 de la Constitución Federal; sin embargo, lo hago a partir de premisas distintas a las que se aluden en la ejecutoria.
32. En efecto, en mi opinión, los nombramientos expedidos por el Estado en favor de los particulares, se presentan con la naturaleza de un acto condicional; se trata de un acto conforme al cual una persona puede desempeñar un cargo público o realizar una comisión, siempre y cuando se satisfagan las condiciones a que se liga la activación del cargo. Estas condiciones pueden ser de ingreso o de permanencia. En ambos

casos, las condiciones que sujeta al nombramiento, son aquellas que garantizan la tutela del interés público para el desempeño del cargo y, comúnmente, se establecen en la ley.⁴

33. La caracterización de los nombramientos de los servidores públicos, como acto condición, sustenta una serie de precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han negado la existencia de derechos adquiridos para efectos de controlar los actos y normas que afectan las condiciones a las que se sujeta dichos nombramientos. Si bien se ha negado que el legislador pueda cambiar las condiciones para afectar situaciones pasadas, el principio de irretroactividad no se viola cuando se cambian las condiciones de permanencia, en el entendido que los servidores públicos deben respetar todas las condiciones vigentes al momento de ingresar, así como todas las que sobrevengan, sin tener un derecho adquirido a la intangibilidad de las condiciones vigentes en un momento determinado.
34. En este sentido, estimo que en la ejecutoria, debió precisarse que, esta Suprema Corte, debe controlar la validez de las reglas que regulan los medios de ordinarios de defensa, considerando que los titulares de nombramientos para desempeñarse como docentes, no tienen un derecho adquirido a la intangibilidad de las condiciones de permanencia y, consecuentemente, no tiene derechos adquiridos que detonen la exigencia de la garantía de audiencia de la misma forma que se exige respecto sobre actos privativos de derechos adquiridos, sino que gozan de nombramientos, los cuales admiten variaciones en las condiciones de permanencia para el futuro, contra cuya aplicación, ciertamente, deben existir medios de defensa, pero no porque deban defenderse de un acto privativo, sino para defenderse de la arbitrariedad contra la cual se han reconocido derechos de defensa.

Nota: Los títulos y subtítulos a que se alude al inicio de este voto, corresponden a las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2015 (10a.) y P./J. 36/2015 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, páginas 6 y 14, respectivamente.

⁴ Ver la tesis de jurisprudencia 1a./J. 108/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 168, de rubro: "EMPLEADOS PÚBLICOS. DIFERENCIAS ENTRE REQUISITOS DE INGRESO Y PERMANENCIA EN CARGOS PÚBLICOS CUYOS NOMBRAMIENTOS SE EXPIDEN COMO ACTOS CONDICIÓN, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, al prever que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, proporciona mayor seguridad jurídica para su promoción, ya que mediante una fórmula legal establece que los actos referidos, para calificarse como irreparables, necesitan producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho, y no sólo que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo; además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebasa lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de las leyes adjetivas, de donde derivan las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para promover el amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el procedimiento, consistentes en la exigencia de que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", equivalente a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y que estos "derechos" afectados materialmente revistan la categoría de ser "sustantivos", expresión antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de

amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, como son los contenidos en las tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. LVIII/2004 y P. LVII/2004, de rubros: "VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS." y "ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; ya que se generaron bajo una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretar lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual ya no acontece, de modo que en los juicios iniciados conforme a la Ley de Amparo vigente debe prescindirse su aplicación, al ser incompatibles con el nuevo texto legal y así evitar incurrir en desacato. En ese sentido, la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que México sea parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos; de ahí que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto, y únicamente podrá impugnarse cuando se promueva el juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva dictada en el procedimiento respectivo.

P/J. 1/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 14/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito y Segundo en Materia Civil del Séptimo Circuito. 19 de enero de 2016. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebollo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebollo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis VII.2o.C.77 C (10a.), de título y subtítulo: "CADUCIDAD DECRETADA EN PRIMERA INSTANCIA. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOKA, AL NO AFECTAR MATERIALMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1832, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver la queja 6/2014.

Nota: Las tesis aisladas P. LVIII/2004 y P. LVII/2004 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, páginas 10 y 9, respectivamente.

El Tribunal Pleno, el siete de abril en curso, aprobó, con el número 1/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de abril de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHOS. LA SUPERVISIÓN DE LOS CENTROS CAMBIARIOS, TRANSMISORES DE DINERO O SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO MÚLTIPLE NO REGULADAS (SOFOM E.N.R.) POR LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, NO CONSTITUYE UN SERVICIO SUSCEPTIBLE DE GENERAR EL COBRO DE LA CUOTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 29-E, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.

La facultad de inspección y vigilancia otorgada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para supervisar que los centros cambiarios, transmisores de dinero o sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas (SOFOM E.N.R.), cumplan las disposiciones del artículo 95 BIS de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, constituye una función de derecho público inherente a las obligaciones del Estado, al tener como fin evitar la comisión de los delitos relacionados en operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo que pudieran realizarse a través de las referidas entidades financieras, en virtud de lo cual, dicha potestad no constituye un servicio público susceptible de generar el cobro de un derecho, por lo que la cuota que se cobra conforme al artículo 29-E, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos, por sí misma no tiene sustento constitucional, lo que implica, además, que no puede someterse al escrutinio del principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impera sobre las contribuciones, en tanto que aquélla no tiene esa naturaleza.

P./J. 2/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 96/2014. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 19 de mayo de 2015. Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Tesis y criterio contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 227/2013, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 108/2013 y 416/2013.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo en revisión 227/2013, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivaron las tesis aisladas 1a. CCLXXIV/2013 (10a.), 1a. CCLXXV/2013 (10a.) y 1a. CCLXXIII/2013 (10a.), de títulos y subtítulos "COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. NATURALEZA JURÍDICA Y FACULTADES DE SUPERVISIÓN EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 95 BIS DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.", "DERECHOS. EL ARTÍCULO 29-E, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA." y "DERECHOS. LA SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES SOBRE LAS SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO MÚLTIPLE NO REGULADAS, NO CONSTITUYE UN SERVICIO AUTÉNTICO SUSCEPTIBLE DE GENERAR EL COBRO DE LA CUOTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 29-E, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 1, septiembre de 2013, páginas 966, 987 y 988, respectivamente.

El Tribunal Pleno, el siete de abril en curso, aprobó, con el número 2/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de abril de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 5.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS DE FONDO (VALIDEZ DE LOS DECRETOS No. 917/2015 II P.O. Y No. 938/2015 II D.P., MEDIANTE LOS CUALES SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SE DECRETA SU DECLARATORIA DE APROBACIÓN, RESPECTIVAMENTE).

II. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS PARA SER REGISTRADOS COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "AFILIADO O SU EQUIVALENTE" Y "EN LOS TRES AÑOS ANTERIORES AL DÍA DE LA ELECCIÓN DEL PROCESO ELECTIVO EN EL QUE PRETENDAN POSTULARSE").

III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS MILITANTES, AFILIADOS O SU EQUIVALENTE PARTIDISTAS PARA SER REGISTRADOS COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "MILITANTE").

IV. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES. SUPUESTA INEQUIDAD DE TRATAMIENTO RESPECTO DEL UMBRAL EXIGIDO PARA EL MANTENIMIENTO DEL REGISTRO Y ACCESO A LAS PRERROGATIVAS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA).

V. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA PROHIBICIÓN DE DENIGRAR A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS ES ADICIONAL A LO CONTEMPLADO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 27 TER, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PROPIOS PARTIDOS, O").

VI. SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL LOCAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULARLAS, SIEMPRE QUE NO CONTRAVENGAN LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA).

VII. NULIDAD DE ELECCIONES. LAS CAUSAS PREVISTAS POR LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL PUEDEN SER APLICADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES TANTO FEDERALES COMO LOCALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y FUERA DE LAS CAUSALES GRAVES, DOLOSAS Y DETERMINANTES QUE CORRESPONDA RESOLVER AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN").

VIII. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTAR DE UNA FORMA ESPECÍFICA DICHS PRINCIPIOS, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS SOBRE EL ÓRGANO LEGISLATIVO EMISOR DE LA NORMA GENERAL INVALIDADA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2015 Y SUS ACUMULADAS 72/2015 Y 82/2015. PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO, ACCIÓN NACIONAL Y MORENA. 26 DE NOVIEMBRE DE 2015. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiséis de noviembre de dos mil quince.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escritos recibidos el trece y veinte de agosto, y siete de septiembre, todos de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Cristian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, en su carácter de coordinadores, integrantes y secretaria de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano; Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, y Martí Batres Guadarrama en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, respectivamente, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad, en las que solicitaron la invalidez de los decretos que más adelante se señalan, emitidos y promulgados por las autoridades que a continuación se precisan:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada

- A. Congreso del Estado de Chihuahua
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua

Normas generales cuya invalidez se reclama

a) Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Morena impugnan lo siguiente:

El Decreto Número 917/2015 II P.O., de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Chihuahua, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan

diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, publicado en el Número 63 del Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado el sábado ocho de agosto de dos mil quince.

b) Acción Nacional y Morena también impugnan lo siguiente:

El Decreto Número 938/2015 II D.P., mediante el cual se expide la declaratoria de aprobación de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua relativa al Decreto 917/2015 II P.O., publicado en el Número 63 del Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado el sábado ocho de agosto de dos mil quince.

SEGUNDO.—El Partido Movimiento Ciudadano señaló como antecedentes de los decretos impugnados los siguientes:

1. Con fecha 22 de octubre de 2013 fue recibido en el Congreso del Estado de Chihuahua, el oficio No. DGPL 62-II-5, que envía la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por medio del cual remite expediente que contiene la minuta proyecto de decreto que reforma el inciso e) y se adiciona con un inciso o) la fracción IV, inciso f), del artículo 16, y se reforma al artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las candidaturas independientes.

2. Con fecha 25 de noviembre de 2014 fue turnada la iniciativa con carácter de decreto presentada por los miembros de los grupos parlamentarios de los Partidos Nueva Alianza, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, así como el diputado representante de Movimiento Ciudadano, por medio del cual pretenden reformar la Constitución Política del Estado en materia electoral.

3. El día 7 de mayo de 2015 fue presentada la iniciativa con carácter de decreto presentada por los diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los Partidos Nueva Alianza, Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como del representante de Movimiento Ciudadano, por medio de la cual, proponen reformar diversas disposiciones constitucionales en material electoral.

4. Que las iniciativas antes descritas abordan, en esencia, cuestiones relativas a la dinámica que se ha generado en el país con las reformas electorales que se han llevado a cabo, en virtud de la adopción, entre otras figuras, de las candidaturas independientes, es decir, que reuniendo ciertos requisitos legales desarrollados por las Legislaturas de los Estados, puedan los ciudadanos registrarse sin la figura de un partido político, desapareciendo esa facultad que fue exclusiva para los partidos políticos.

Otros temas abordados son el nuevo marco que se genera de la reforma de febrero de 2014, en donde se transforma el otrora Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral, con un marco regulatorio en materia electoral integrados, con facultades y competencias establecidas desde la Constitución Federal, además del tema relativo a que el 6 de noviembre del año próximo pasado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-2665/2014, mediante la cual ordenó a la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua que, de inmediato, expidiera la legislación sobre candidaturas independientes; lo anterior, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. El día 29 de junio de 2015, la LXIV Legislatura del honorable Congreso del Estado de Chihuahua dictaminó y aprobó el "Decreto No. 917/2015 II P.O., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua"; en consecuencia, se remitió al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

6. El día sábado 8 de agosto de 2015, en el Número 63 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, fue publicado el Decreto Número 917/2015 II P.O., de la Sexagésima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del Estado de Chihuahua, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Adicionalmente, el Partido Acción Nacional expuso como antecedentes los siguientes:

I. En fecha 29 de junio de 2014 se aprobó, por lo que se refiere al trámite relativo al Congreso del Estado, la reforma a la Constitución Política del Estado.

II. Posteriormente, previos los trámites que dicho órgano consideró pertinentes, concretamente su remisión a los Municipios de la entidad, para los efectos del artículo 202 de la propia Constitución, el Congreso del Estado realizó el cómputo a que dicho ordinal se refiere y emitió el Decreto No. 938/2015 II D.P.

III. Por último, para estimar como concluido el proceso legislativo de la citada reforma, se mandó publicar la misma por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, lo que se realizó el ocho del mes de agosto del mismo año.

IV. Cabe apuntar que, para que las reformas constitucionales puedan entrar en vigor, es necesario que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 202, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, que a continuación transcribimos: (se transcribe).

V. Hay una petición de referéndum que está en trámite actualmente, para que someta a su procedimiento la reforma constitucional a que nos referimos; y cabe agregar que el hecho de su publicación en el Periódico Oficial del Estado no implica la plena vigencia de las reformas, si no se cumple con los requisitos establecidos en el artículo antes transcrito. Luego entonces, está pendiente de cumplirse un trámite fundamental que no puede considerarse como satisfecho; tan es así, que en lo que se conoce como "artículo económico", cuya constitucionalidad y legalidad impugnamos también en este curso, textualmente dice: (se transcribe).

El texto del llamado artículo económico primero, es por demás confuso, porque habla de "publicarse", sin considerar que el trámite está sujeto a la condición de que se den los supuestos aprobatorios que establece el artículo 202 de la Constitución Política del Estado, ya transcrito; incluidas las etapas de aprobación de la reforma constitucional no se han cumplido cabalmente.

No se transcriben los antecedentes relatados por el Partido Morena, por ser una reiteración de los reseñados.

TERCERO.—Los Partidos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Morena formularon, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

A. Acción de inconstitucionalidad 67/2015 (Movimiento Ciudadano)

En su **único concepto de invalidez impugna el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua**, pues conforme al modelo vigente en el Estado para las candidaturas independientes, quienes buscan su registro bajo esa figura, requieren acreditar no haber sido militante afiliado de un partido político o su equivalente en los tres años anteriores al día de la elección del proceso el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por algún partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

A juicio de dicho partido político, lo anterior restringe indebidamente los derechos a ser votado, acceso al cargo y de asociación de los ciudadanos chihuahuenses, conforme a lo previsto en los artículos 1o., 35, fracciones I, II y III, 36, fracciones IV y V, y 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales no establecen alguna limitación en ese sentido.

Por ende, no deben imperar posturas desproporcionadas e irracionales como las contenidas en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Local, sobre todo si se toma en consideración que la finalidad de este tipo de candidaturas es que los ciudadanos participen de manera independiente a las postulaciones que realizan los partidos políticos para cargos de elección popular.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de los ciudadanos para solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos, siempre y cuando quien lo haga cumpla con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación, en el entendido que, de conformidad con la propia disposición constitucional, el derecho de solicitar el registro de candidatos también corresponde a los partidos políticos.

Bajo dicha línea argumentativa, la expresión "*calidades que establezca la ley*" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecidos por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, bajo el supuesto de que esas "calidades" o requisitos no deben ser necesariamente "inherentes al ser humano", sino que pueden incluir otras condiciones que sean razonables y estén establecidas en leyes emitidas en atención al interés general, lo que es compatible con lo previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En segundo término, en lo referente al derecho de todos los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos, la propia disposición constitucional estableció que sus titulares deberán cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Si bien al reformarse el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal se confirió al legislador una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, esa libertad no puede ser en modo alguno independiente, pues se le otorgó un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos respectivos.

Es decir, el legislador debe respetar el contenido esencial del derecho de todos los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos, por lo que las calidades, requisitos, condiciones y términos que establezca han de estar razonablemente

armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad y los principios rectores constitucionales en materia electoral establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

En todo caso, tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general pues, de lo contrario, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.

Además, en el caso deben preferirse los derechos de asociación de los ciudadanos, así como de afiliarse libremente a los partidos, en términos de lo establecido en el artículo 41, base I, de la Constitución Federal.

Por ello, exigir que previamente al registro de una candidatura independiente se acredite no ser ni haber sido militante afiliado de un partido político o su equivalente en los tres años anteriores al día de la elección en la que pretenda postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, es un exceso que no se ajusta a los dispuesto en la mencionada base I del artículo 41 constitucional, pues sólo debe bastar la manifestación de voluntad en ese sentido, desde el momento en que se presente la renuncia.

Por otra parte, en la Constitución Federal no se establece un monopolio a favor de los partidos políticos para realizar afiliaciones masivas de ciudadanos, sino una libertad de éstos para afiliarse libremente a aquéllos; por lo tanto, si un ciudadano forma parte de un partido político y pretende renunciar a él para registrarse como candidato ciudadano, ello lleva a concluir que un aspirante a candidato independiente cuenta con la misma razón para separarse, pues lo hace de manera libre cuando opta por no pertenecer más a un partido político, lo que resulta suficiente para potencializar su derecho a ser votado.

Consecuentemente, la renuncia de un ciudadano al partido político al que pertenece antes del periodo establecido de tres años, per se, debe surtir sus efectos en ese momento, sin necesidad de que medie entre la presentación del escrito que contenga dicha voluntad y su eficacia algún otro acto necesario para extinguir la relación hasta entonces existente entre la persona

que deja de ocupar un determinado cargo y el ente partidario para el cual presta sus servicios.

Por lo anterior, demanda la invalidez del artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, debido a que se aparta del contenido esencial de los derechos fundamentales de ser votado, acceso al cargo y de asociación de los ciudadanos en la entidad.

B. Acción de inconstitucionalidad 72/2015 (Partido Acción Nacional)

En su **primer concepto de invalidez** alega que la reforma constitucional local en materia electoral, contenida en los Decretos 917/2015 II P.O. y 938/2015 II D.P. contraviene el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en lo relativo a la integración de la Legislatura, candidaturas independientes y acceso de los partidos políticos a ciertas prerrogativas.

Con base en las hipótesis establecidas en el artículo 202 de la Constitución Local, es evidente que el proceso legislativo de reformas constitucionales no se consuma hasta en tanto no concluyan absolutamente todas las etapas que la propia Constitución refiere, por lo que, al estar pendiente la solicitud de referéndum, el proceso legislativo no ha concluido, no existe una reforma constitucional propiamente dicha, y lo que es más relevante, no puede dársele continuidad a un proceso de reformas ulterior sobre esa base, como puede ser la emisión o la reforma de la legislación secundaria.

Asimismo, considera inconstitucional el llamado "artículo económico", porque ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua se prevé que el Congreso Local tenga la facultad de establecer artículos económicos o que lleven el título de económicos.

A su juicio, lo anterior vulnera las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no tiene fundamento legal ni motivación alguna; además, sujeta a una condición suspensiva la aprobación de las reformas constitucionales, pues será un órgano de inferior jerarquía y distinto al Pleno del Congreso el que elabore la minuta de decreto para los efectos de su publicación, sin que exista garantía de que efectivamente sea fiel reflejo de la voluntad de los integrantes de la Legislatura.

En su **segundo concepto de invalidez** impugna el artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en la porción

normativa relativa a los diputados "flexibles", por estimarlo violatorio del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señala que en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal se dispuso que el porcentaje de representación de un partido político en la integración de las Legislaturas de los Estados no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, lo cual significa, necesariamente, que la composición del respectivo Congreso refleja, con las variaciones apuntadas, la fuerza electoral del partido de que se trate.

Ello implica que para el cabal cumplimiento de este mandato, el número de integrantes de la Legislatura sea fijo y a partir de ahí realizar el cálculo correspondiente, a efecto de determinar cuántos diputados deberán asignarse a cada una de las fuerzas políticas que obtuvieron la votación necesaria para acceder a ese derecho.

Por ende, sostiene que la integración de la Legislatura con un número variable de diputados impacta en su conformación, por lo cual no es posible que una vez asignado el diputado o los diputados plurinominales para compensar la subrepresentación no se realice su recálculo o asignación alguna, pues el número total de diputados sí impacta en el porcentaje que a cada fuerza política corresponde; con el agravante de que esta manipulación puede derivar en que una subrepresentación que no era tal en un principio, termine siéndolo.

Por eso considera que la reforma constitucional compromete la certeza en grado mayúsculo, pues no existe un parámetro válido para determinar y precisar a cabalidad el grado de sobre o subrepresentación de cada partido político.

En consecuencia, sostiene que la reforma al artículo 40 de la Constitución Local genera confusión, ya que no sólo no se especifica el número de integrantes de la Legislatura, sino que se pretende una integración que no refleje necesariamente la fuerza electoral de cada partido político, pues puede ocurrir que con base en la variación del número de sus integrantes se incremente o disminuya el "valor" que a cada diputado le corresponde como integrante de un todo; de tal suerte que a menor número de diputados mayor será su peso específico y viceversa.

Alude a la acción de inconstitucionalidad 22/2014, en la que este Pleno sostuvo que, para efecto de preservar la debida representación proporcional, no es necesario que primero se haga la asignación de la primera curul por el

umbral señalado, sino que en virtud de la auténtica representatividad de los Congresos ésta podrá omitirse para efectos de repartir las curules, en razón de los votos obtenidos.

En ese sentido, señala que la asignación de diputados flexibles no es necesaria, pero en caso de considerarlas así, se puede omitir la primera asignación al partido que obtuvo 3% de votación en atención a la proporcionalidad pura, la cual tiene que aplicarse aunque se deba disminuir el número de diputados por representación proporcional que haya obtenido el partido con mayor número de votos, siempre y cuando exceda el 8% de votación y se sitúe en un supuesto de sobrerrepresentación.

En el **tercer concepto de invalidez** el accionante impugna el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en cuanto limita de manera infundada el derecho de los ciudadanos a ser postulados libremente.

Lo anterior debido a que dicho artículo exige a los ciudadanos acreditar no ser ni haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente de un partido político en los tres años anteriores al inicio del proceso en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por algún partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, además de reunir los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, lo cual no tiene sustento en la Constitución Federal.

Asimismo, señala que ese artículo transgrede la vertiente política de los derechos fundamentales amparados por el artículo 1o. de la Constitución Federal. En específico, señala que, desde su perspectiva, el Estado no está "... generando las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación; se propicie que los ciudadanos puedan decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos; o cómo esos mismos ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello."

En su **cuarto concepto de invalidez** alega que el artículo 27 de la Constitución Política de Chihuahua transgrede los artículos 41, 116 y demás de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al segundo transitorio de la reforma constitucional del diez de febrero de dos

mil catorce, respecto del umbral exigido para que los partidos políticos locales mantengan su registro y el acceso a las prerrogativas.

A su juicio, en el artículo 27 de la Constitución Local no se estableció una regulación lógica ni coherente que garantice a los partidos políticos nacionales contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

Precisa que el párrafo segundo del inciso f) del apartado 7o. de la fracción IV del artículo 116 constitucional establece que el partido político local que no obtenga al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación de los Poderes Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro.

En términos análogos, el artículo 94, incisos b) y d), de la Ley General de Partidos dispone que el partido político que no obtenga en la elección ordinaria inmediata anterior al menos tres por ciento de la votación válida emitida, perderá su registro como partido político.

Por ello, concluye que el legislador local debió ceñirse a ese marco normativo y establecer un umbral del tres por ciento de la votación estatal válida emitida para asignar diputaciones de representación proporcional, para que un partido político nacional conserve su registro como local y tenga acceso al financiamiento público estatal, ya que es absurdo pretender un porcentaje del 2% para acceder a la integración de la Legislatura y uno del 3% para efectos del financiamiento.

En ese sentido, expone que la existencia de los partidos políticos y su funcionamiento se justifica en la función de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política del Estado, a la creación de una opinión pública mejor informada y a garantizar el acceso de los ciudadanos al poder público.

Apunta que en caso de que los partidos políticos logren su cometido de acceso a los órganos de representación, lo consecuente es que se facilite su labor o no se entorpezca financiándolos en los términos de la legislación aplicable; por el contrario, si no cumplen con su cometido, la consecuencia es gravísima, pues no sólo se les retira el financiamiento, sino que, incluso, se corre el riesgo de su desaparición.

Señala que, en Chihuahua, dado el número de diputados del total de la Cámara (treinta y tres miembros), cada legislador representa un 3.03% del total de su integración, lo que le lleva a concluir que sea éste el límite de

acceso o el umbral mínimo para lograr la representación en la integración del Poder Legislativo.

En el **quinto concepto de invalidez** alega que el artículo 27 Ter de la Constitución Política de Chihuahua transgrede lo previsto en los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base tercera, apartado c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer mayores limitaciones a la libertad de expresión que las previstas en la Constitución Federal.

A partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base tercera, apartado c), constitucional sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.

En este orden de ideas, aduce que el Poder Legislativo de Chihuahua, bajo ningún supuesto, podía mantener la obligación para los partidos políticos y los candidatos independientes de abstenerse de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos en su propaganda política o electoral.

Esto es así, porque no existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, porque dicha restricción fue suprimida mediante la reforma constitucional referida.

Además, la medida no tiene cabida dentro del artículo 6o. constitucional, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

Al respecto, estima que la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca per se la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público, sino que para poder determinar que ése sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral; de lo contrario, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política electoral.

C. Acción de inconstitucionalidad 82/2015 (Morena)

En su **primer concepto de invalidez** impugna el artículo 37, sexto y último párrafos, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua que, por

una parte, dispone la intermitencia del funcionamiento del Pleno del Tribunal Electoral Estatal durante los procesos electorales, plebiscitarios y de referéndum, así como su posible operatividad en Salas Regionales, por la otra, lo priva de la atribución de declarar la nulidad de una elección por causales graves, dolosas y determinantes, al disponer que esos supuestos corresponde resolverlos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Considera que el artículo impugnado altera los principios constitucionales de certeza y de legalidad electorales, reduce la operatividad permanente del Pleno e, inclusive, atenta contra el principio del funcionamiento colegiado, al poder instaurar Salas Regionales del propio organismo jurisdiccional electoral estatal.

Sostiene que si los Magistrados electorales son responsables de resolver todos los actos y resoluciones electorales locales y las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas actúan en forma colegiada y permanecen en su encargo durante siete años, no es válido que los cinco Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua únicamente funcionen en Pleno durante los procesos electorales, los plebiscitarios y de referéndum, en razón de que no es únicamente en tales procesos que las autoridades formalmente administrativas, los partidos políticos y otros órganos materialmente electorales emiten actos, omisiones o resoluciones impugnables por alguno de los medios de impugnación que la legislación local prevé.

Por otra parte, señala que el último párrafo del citado artículo 37 constitucional local transgrede el derecho a contar con tribunal local competente para resolver sobre los supuestos de nulidades de elecciones locales; asimismo, soslaya el derecho de los justiciables a disponer de una segunda instancia y, por consecuencia, altera el objeto del sistema de medios de impugnación de los actos y resoluciones electorales.

Al respecto, alude al artículo 41, base VI, de la Constitución Federal, que dispone las causas de nulidad de elecciones locales por violaciones graves, dolosas y determinantes y ordena establecer en la ley el diseño del sistema de nulidades de las elecciones locales por la existencia de tales violaciones, porque son parte de las posibles controversias que pueden surgir en elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos y, por ende, deben tener regulación en las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, al amparo de lo dispuesto en la fracción IV, inciso m), del artículo 116 constitucional.

Motivo por el cual, considera inconstitucional que en el último párrafo del artículo 37 de la Constitución de Chihuahua se excluya la competencia

del Tribunal Estatal Electoral respecto de la materia de impugnaciones referida y, además, se le prive del posible ejercicio de la atribución originaria de declarar la nulidad de elecciones locales por causales graves, dolosas y determinantes, como las previstas en la base VI del artículo 41 de la Constitución General, que pudieran configurarse en alguna elección local.

En su **segundo concepto de invalidez** impugna el artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua y el artículo quinto transitorio del Decreto Número 917/2015 II P.O., por ser contrarios al principio de representación proporcional.

Señala que esta Suprema Corte ha establecido que la integración de las Legislaturas Estatales no debe limitar la participación de las minorías políticas ni la posibilidad de que éstas participen en la toma de decisiones, lo que acontece, por ejemplo, cuando el porcentaje de diputados electos por el principio de representación proporcional es imperceptible frente al que corresponde a los electos por el diverso de mayoría relativa.

Así, se ha dicho que para determinar cuándo la integración de una Legislatura Local resulta contraria al principio de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el que establece el artículo 52 constitucional para la integración de la Cámara de Diputados, en la que el 60% de los diputados son electos por el principio de mayoría relativa y el 40% se designan por el principio de representación proporcional.

Bajo esas condiciones, concluye que el sistema previsto en la Constitución Política del Estado de Chihuahua es contrario a ese principio, pues los veintidós diputados de mayoría relativa representan el 66.6% de la totalidad de integrantes del Congreso Local, en tanto que los once diputados plurinominales sólo representan un 33.3% de esa integración.

Lo anterior dificulta la posibilidad de que una minoría equivalente al 33% de los integrantes del Congreso Local pueda interponer acciones de inconstitucionalidad contra las normas generales aprobadas por las mayorías, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Además, el tope máximo de veintidós diputados, previsto en el propio artículo 40 de la Constitución de Chihuahua, no impide que a un partido político correspondan las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, pues precisamente veintidós legisladores representan ese porcentaje.

Si bien es cierto que el párrafo quinto del referido artículo 40 dispone que cuando un partido político alcance las veintidós diputaciones por mayoría

relativa, para poder adicionarse o reformarse la Constitución del Estado se requerirá el voto de cuando menos veintitrés diputados, aunado a que el tercer párrafo prohíbe a un partido político contar con más de 22 diputados por ambos principios, en ese supuesto bastaría al partido mayoritario contar con la alianza de un diputado más para poder reformar la Constitución Estatal.

En cuanto a la excepción prevista en la segunda parte del segundo párrafo del artículo 40 de la Constitución Local, aduce que es contraria a la Constitución Federal, pues si bien, prima facie, establece la posibilidad de asignar "hasta tres diputados plurinominales adicionales", lo que equivaldría (aunque no necesariamente, según su redacción) a un máximo de catorce, en una integración más plural de diputados para completar un Congreso compuesto por treinta y seis legisladores, es decir, veintidós de mayoría relativa y catorce plurinominales (sólo en ese supuesto se da una correlación cercana al 60/40% entre ambos principios); la invalidez de dicha norma deriva de su aplicabilidad, que está condicionada a los siguientes supuestos:

a. Para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación que prohíbe la Constitución Local; y,

b. A fin de garantizar la representación mínima a los partidos políticos que alcancen el umbral de votación exigido.

Sin embargo, la norma general prevista como excepción es también incierta pues, por una parte, el tercer párrafo del referido artículo 40 de la Constitución Local establece dos parámetros a partir de los cuales el Constituyente chihuahuense calcula el porcentaje máximo de subrepresentación de un partido político y que es distinto al que prevé el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que el Poder Reformador de la Constitución dispuso que los Poderes de los Estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción, entre otras cosas, a la disposición que señala que en la integración de la Legislatura el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Ello indica, en primer término, que la subrepresentación de un partido político no debe ser mayor a 8% en relación con su número de diputados "en la integración de la Legislatura", y no que esa subrepresentación no rebase el citado porcentaje máximo de subrepresentación "sobre la base de treinta y

tres diputados" que señala el artículo 40 en esa porción de la Constitución Local, pues resulta obvio que si se aplicara subsidiariamente, como excepción, la figura de la asignación de "hasta tres diputados plurinominales adicionales", el Congreso de Chihuahua ya no estaría integrado por treinta y tres, sino por treinta y cuatro, treinta y cinco o hasta por treinta y seis legisladores, por lo que, en tales condiciones, el porcentaje máximo de subrepresentación tendría que recalcularse sobre la base del número total de integrantes que dicha Legislatura tendría en el supuesto de que la norma fuese válida, pues otorga como adición, sólo en caso excepcional, algo que debería reconocerse en forma ordinaria como parte de la correlación 60/40% en el número de diputados por ambos principios de elección.

En segundo término, la votación que serviría de parámetro para calcular tanto el límite de hasta 8 puntos porcentuales de sub como de sobrerrepresentación, en el número de diputados con que un partido debe contar en el Congreso del Estado en relación con su porcentaje real de votos, no debe ser el del porcentaje de la votación estatal "válida" emitida que se prevé en el párrafo cuarto del artículo 40 de la Constitución Local, sino simplemente el de la votación emitida en la elección de diputados, según el concepto previsto en el tercer párrafo de la base II del artículo 116 de la Constitución Federal.

De lo cual se advierte que son conceptos distintos pues, dada su naturaleza jurídica, por "votación válida" se entiende aquella que excluye los votos nulos y los de los candidatos no registrados, así como eventualmente los de los candidatos independientes; en tanto que por votación emitida simplemente se debe entender la totalidad de los votos depositados en las urnas, sean válidos, nulos o emitidos por candidatos no registrados o independientes.

En ese sentido, señala que también es inconstitucional el párrafo octavo del artículo 40 de la Constitución de Chihuahua, porque dispone que "las primeras once diputaciones" de representación proporcional se distribuirán mediante rondas de asignación entre los partidos políticos con derecho a ello, en atención al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos de la votación estatal válida emitida.

Lo anterior, porque se parte de asignar, en primer término, un número inferior de diputados plurinominales (once) que los que en justicia corresponderían por el principio de representación proporcional (catorce), en correlación con los veintidós elegibles por mayoría relativa, lo que a la luz del principio previsto en el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos sería más cercano a la correlación 60/40% que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido como lineamiento aplicable a la integración correcta de los órganos legislativos.

Así también, aunque la expresión "las primeras once diputaciones" hace referencia a la posibilidad de que sean asignadas un número mayor y hasta catorce curules por ese principio de elección, lo cierto es que no necesariamente sería así, ya que sólo por excepción operaría la asignación complementaria.

Con base en lo anterior, estima que los últimos tres párrafos del vigente artículo 40 de la Constitución Local son inconstitucionales, por contravenir el principio de proporcionalidad, en cuanto el párrafo noveno del mismo artículo se aparta de una adecuada fórmula de asignación, pues en lugar de prever elementos tales como porcentaje mínimo, cociente natural, resto mayor, que aplica en la generalidad de las fórmulas de asignación para convertir votos en curules, la asignación por "rondas", prevista a partir de diferentes porcentajes de la votación válida emitida, no aporta un parámetro cierto y objetivo que conlleve a una distribución justa de las diputaciones entre los partidos políticos, lo que podría llevar a situaciones conflictivas al momento de su aplicación.

CUARTO.—Se consideran violados los artículos 1o., 2o., fracciones III y VII, 4o., 16, 35, fracciones I, II y III, 36, fracciones IV y V, 39, 40, 41, base I, 52, 54, 73, 116, fracciones II, tercer párrafo, IV, incisos a), b), c), d), g), h), i) y j), 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Mediante proveído de catorce de agosto de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **67/2015**.¹

Asimismo, por auto de veintiuno de agosto siguiente, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **72/2015**;² de igual forma, en auto de ocho de septiembre de dos mil quince, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **82/2015**.³

¹ Foja 195 del tomo I del expediente.

² Foja 323 del tomo I del expediente.

³ Foja 961 del tomo I del expediente.

En atención a que en dichas acciones existe identidad en las normas impugnadas, se ordenó hacer la acumulación de expedientes.

De acuerdo con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en las acciones de inconstitucionalidad referidas.

SEXTO.—El Ministro instructor, mediante acuerdos de dieciocho y veinticuatro de agosto y nueve de septiembre, todos de dos mil quince, admitió las referidas acciones, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la procuradora general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, para que expresara su opinión en relación con los asuntos de mérito.

Asimismo, en respuesta al oficio 2398/2015, enviado en atención a lo ordenando en el acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil quince, el consejero presidente del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua informó que el proceso electoral en esa entidad dará inicio el uno de diciembre de dicho año.

SÉPTIMO.—Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado manifestó lo siguiente:

• **Acción de inconstitucionalidad 67/2015, promovida por Movimiento Ciudadano**

Que es cierto el acto reclamado que se le atribuye pues, en uso de las facultades conferidas por el artículo 93, fracción II, de la Constitución Local, promulgó y publicó el Decreto Legislativo 917/2015 II P.O., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Asimismo, destacó que las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Estatal se efectuaron en cumplimiento a la reforma constitucional, publicada el nueve de agosto de dos mil doce en el Diario Oficial de la Federación, en la que se otorgó a las entidades federativas la facultad de

legislar en materia electoral, en términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución General.

Por otra parte, señala que el accionante carece de legitimación para acudir en la vía intentada, por lo que, en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, debe decretarse el sobreseimiento.

• **Acción de inconstitucionalidad 72/2015, promovida por el Partido Acción Nacional**

Que es cierto el acto reclamado que se le atribuye, pues en uso de las facultades conferidas por el artículo 93, fracción II, de la Constitución Local, promulgó y publicó el Decreto Legislativo 917/2015 II P.O., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como el Decreto Número 938/2015 II D.P., mediante el cual se expide la declaratoria de aprobación de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, relativa al Decreto 917/2015 II P.O.

Además, es cierto en lo que respecta al refrendo para la promulgación de los decretos reclamados, ya que fue en uso de las facultades conferidas en el artículo 97 de la Constitución Estatal.

• **Acción de inconstitucionalidad 82/2015, promovida por Morena**

Rindió el informe en términos idénticos a la acción de inconstitucionalidad 72/2015.

OCTAVO.—Al rendir sus informes, el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua adujo, en síntesis, lo siguiente:

• **Acción de inconstitucionalidad 67/2015, promovida por Movimiento Ciudadano**

Sostiene la validez del Decreto Legislativo 917/2015 II P.O., ya que se cumplieron todos los requisitos legales para su creación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 202 de la Constitución Estatal.

Que la violación alegada por el accionante es infundada, toda vez que no existe contravención a la Constitución Federal, en tanto que las candidaturas independientes deben ser reguladas a efecto de que quienes tengan acceso a ellas sean efectivamente los ciudadanos que se encuentran ajenos a un partido político, precisamente por ser una reforma dirigida a garantizar el posible acceso de aquéllos al ejercicio del poder público en una situación de igualdad.

Por ello, se puso especial énfasis en velar por el derecho a la igualdad de los ciudadanos que de manera independiente desean su postulación, los cuales, al no haber tenido afiliación a algún partido político con anterioridad, no cuentan con ventaja alguna.

Bajo estas consideraciones, sostiene que la reforma atiende a un fin jurídicamente válido, sin limitar el ejercicio del derecho político electoral.

Aunado a lo anterior, señala que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la posibilidad de que el legislador local establezca los requisitos o condiciones que integren los procesos previos de selección entre aspirantes a candidaturas independientes, en el uso de la libertad de configuración legislativa que le asiste a los Congresos Estatales.

• **Acción de inconstitucionalidad 72/2015, promovida por el Partido Acción Nacional**

Que el accionante señala una supuesta violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 16 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, pues el decreto impugnado no atendió a una solicitud de referéndum derogatorio, por lo que no debería entrar en vigor; sin embargo, manifiesta que hasta el momento no se ha recibido notificación del referéndum en cuestión por parte del Tribunal Estatal del Estado de Chihuahua y, por tanto, no existen argumentos o defensas que expresar.

En cuanto al "artículo económico", señala que únicamente se hace referencia a un mero formalismo de mandato, como lo es la elaboración de la minuta, la cual se solicita se realice sin la necesidad de trámite previo.

Por otra parte, aduce que el mecanismo que se introduce en el artículo 40 de la Constitución de Chihuahua, establece que si a pesar de llevar a cabo el procedimiento de rondas para la asignación de diputados plurinominales, quedan partidos políticos aún en estado de subrepresentación, entonces, será necesario el uso de hasta tres diputados plurinominales adicionales, en apego

a lo establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General, donde expresamente señala que en la integración de una Legislatura el porcentaje de representación de un partido no deberá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido el mismo menos ocho puntos porcentuales.

Con ello se favorece la participación de los partidos políticos minoritarios, pues es un sistema que establece varios pasos para garantizar la representatividad y pluralidad en la integración de los órganos legislativos, por lo que el hecho de que en principio la Legislatura se integre sobre la base de treinta y tres diputados, veintidós de mayoría y once de representación proporcional, para que luego se pueda adicionar hasta tres plurinominales sólo en caso de que exista subrepresentación, no genera incertidumbre alguna ni contraviene el equilibrio entre la representación de mayoría y la representación proporcional.

Además, el cálculo de la subrepresentación se hace sobre la base de treinta y tres diputados para romper la antinomia aritmética que se genera al introducir un límite de representación mínima, ya que de lo contrario siempre existiría un partido con más votos subrepresentado que reclamaría el derecho de contar con la curul de un partido que apenas alcanzó el umbral del 2%.

Que en atención al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, las entidades federativas tienen la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional, para lo cual deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que la Constitución prevea alguna disposición al respecto, por lo que la reglamentación específica, en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es responsabilidad directa de las Legislaturas.

En cuanto al tercer concepto de invalidez, en el que se cuestiona la constitucionalidad del artículo 21, fracción II, de la Constitución de Chihuahua, afirma que es infundado, porque en la Constitución Federal no hay restricciones relativas a las candidaturas independientes, por lo que se concedió a las Legislaturas de los Estados plenas facultades para regularlas de acuerdo con las necesidades de cada entidad federativa; además, reitera lo manifestado en la acción de inconstitucionalidad 67/2015.

Respecto al artículo 27 de la Constitución de Chihuahua impugnado, señala que no existen las porciones normativas que refiere el accionante.

Considera errónea la manifestación del accionante, referente a que el artículo 27 BIS en relación con el artículo 40, ambos de la Constitución Estatal,

generan una falta de certeza, toda vez que de la lectura de dichos artículos se desprende que el umbral para la asignación de curules en la integración de la Legislatura es del 2% y, por otra parte, el umbral para el acceso al financiamiento público estatal es del 3% de la votación válida emitida.

Asimismo, precisa que respecto al 2% señalado en la legislación local como porcentaje mínimo para acceso por representación proporcional, éste fue establecido en uso de las facultades configurativas que prevé la Constitución Federal para las entidades federativas.

Finalmente, por lo que hace al artículo 27 Ter de la Constitución de Chihuahua, estima que no se transgrede la Constitución Federal "*pues la restricción viene en un sentido de una extensión a las ya establecidas por el Constituyente Permanente.*"

Señala que la libertad de expresión no puede llegar al extremo de insultar, ofender o atacar el buen nombre o fama, ya sea de una persona, de una institución pública o privada o, incluso, de partidos políticos, ya que la Constitución Federal no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita.

• **Acción de inconstitucionalidad 82/2015, promovida por Morena**

En primer lugar, señala que en ninguno de los preceptos constitucionales y convencionales que supuestamente son transgredidos por la legislación local se hace una prohibición expresa a que las autoridades electorales de las entidades federativas no funcionen permanentemente en Pleno.

Asimismo, precisa que, a partir de las reformas y adiciones a la Constitución de Chihuahua de mil novecientos noventa y cuatro, se adoptó el sistema de heterocalificación jurisdiccional en sustitución del sistema de calificación política, a través de los llamados Colegios Electorales; además, se creó el primer Tribunal Electoral para fortalecer la confianza de los procesos electorales de la entidad.

En ese entendido, la conformación del Pleno se establece para resolver las controversias que se puedan suscitar en materia electoral, las cuales se pueden presentar en cualquier momento o época, como podría ser el caso de referéndum derogatorio; en ese supuesto, aunque no se encuentre el Estado dentro de un proceso electoral, al iniciarse este trámite, se convocará al Pleno y esto no quiere decir que se estén contraviniendo las disposiciones antes referidas.

Entonces, el hecho de que el Pleno no esté en función permanentemente no significa que el Tribunal Electoral Estatal deje de conocer de los asuntos propios de su competencia, los cuales están contenidos en el artículo 295 de la Ley Electoral Local.

Por otra parte, el artículo 40 de la Constitución Local establece que si a pesar de llevar a cabo el procedimiento de rondas para la asignación de diputados plurinominales quedan partidos políticos aún en estado de subrepresentación, entonces, será necesario el uso de los diputados plurinominales adicionales, en apego a lo establecido en el artículo 116, fracción IV, constitucional, donde expresamente señala que en la integración de una Legislatura, el porcentaje de representación de un partido no deberá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido el mismo menos ocho puntos porcentuales.

En consecuencia, la contemplación de los diputados plurinominales adicionales no tiene otra finalidad más que la protección de aquellos partidos políticos que se encuentran subrepresentados, es decir, esta nueva figura únicamente tiene por objeto salvaguardar el principio de representatividad proporcional, en la mayor calidad democrática posible.

Resalta que los cálculos deben de realizarse teniendo como base el total de 33 diputados, los cuales representan un cien por ciento. Así, cada partido político tendrá los diputados que le correspondan de acuerdo a la votación emitida, por lo que es imposible que a un partido político se le resten los diputados necesarios para otorgárselos a otro partido que se encuentre subrepresentado como lo sugiere el accionante, porque en este caso se estaría violando un derecho electoral, para suplir la ausencia de otro.

La multicitada figura de diputados adicionales, además de que no violenta el derecho de ningún partido al acceso a representación proporcional, tampoco causa una carga presupuestaria extra, toda vez que como se establece en el artículo sexto transitorio del Decreto 936/2015 II P.E que contiene la ley electoral, en el caso de las hipótesis para abatir la subrepresentación contenida en el artículo 40 de la reforma constitucional electoral que se encuentra en el proceso contemplado en el artículo 202 del Constituyente Permanente Local y desarrollada en esta ley, no se autorizarán recursos presupuestales adicionales bajo ninguna circunstancia.

A mayor abundamiento, aduce que reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que conforme al artículo 116, fracción IV, tercer párrafo, de la Constitución Federal sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección sin prever alguna

disposición al respecto, por lo que la reglamentación específica, en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, sin que por ello se pueda desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto.

NOVENO.—La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan, opinó, esencialmente, lo siguiente:

• **Acción de inconstitucionalidad 67/2015, promovida por Movimiento Ciudadano**

Señala que la porción normativa impugnada no es acorde con la Constitución Federal, en tanto que el plazo de tres años sin haber pertenecido a un partido político como la no participación en la elección inmediata anterior, exigidos como requisitos para que una persona o aspirante alcance su registro como candidato independiente, resultan contrarios a las bases y principios constitucionales.

Analiza la legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida que se combate y concluye lo siguiente:

1) Legitimidad. Destaca que se está ante una limitación a un derecho humano político-electoral que no persigue una finalidad constitucionalmente admisible, pues fija requisitos de idoneidad para acceder a una candidatura independiente más allá de lo previsto en la Constitución Federal.

Asimismo, la medida resulta abiertamente discriminatoria, porque no se exigen requisitos análogos para que una persona sea postulada por un partido político. Por otra parte, la limitación podría afectar a las personas que actualmente no militen en partidos políticos y que hayan iniciado los trámites y procesos tendientes a un eventual registro como independientes para el proceso electoral 2015-2016 (efectos retroactivos).

2) Idoneidad. Considera que exigir a las personas que no hayan estado afiliadas ni hayan desempeñado cargos directivos en partidos políticos durante un cierto periodo puede ser considerado como una medida adecuada para garantizar que una persona sea efectivamente independiente de una estructura partidista; sin embargo, la exigencia de que las personas no hayan concurrido en una elección anterior, postuladas por un partido político, carece

de idoneidad, pues no es adecuada para garantizar la independencia de un partido político.

3) Necesidad. Señala que la exigencia de un procedimiento para que las personas acrediten que cuentan con cierto respaldo ciudadano y con un esquema de organización que garantice la transparencia y rendición de cuentas, implican trámites cuyo cumplimiento requiere de una cantidad de tiempo que, por sí mismo, impediría a las personas participar en un proceso interno partidista para después buscar una candidatura independiente, por lo que ambas medidas resultan innecesarias e inconstitucionales.

4) Proporcionalidad. Estima que la medida impugnada carece de proporcionalidad, ya que confunde la falta de un pasado partidista (de al menos tres años), con independencia, cuando ésta se refiere únicamente a una vía para la obtención de una candidatura.

Además, con la expedición de la norma en cuestión se hace nugatorio el derecho de los ciudadanos chihuahuenses que quisieran participar como candidatos independientes en el próximo proceso electoral, debido a que se les solicita que para dicho proceso cumplan con los requisitos que señala, es decir, a una situación futura se le impone una restricción basada en hechos pasados.

Por las razones expuestas, concluye que los requisitos establecidos en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política de Chihuahua contravienen las bases y principios previstos en los artículos 1o. y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Acción de inconstitucionalidad 72/2015, promovida por el Partido Acción Nacional

En relación con el primer concepto de invalidez, la Sala Superior precisa que no puede emitir pronunciamiento al respecto, por rebasar su ámbito de competencia especializada en materia electoral, al ser planteamientos vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo del Estado de Chihuahua.

Respecto al segundo concepto de invalidez, estima que el artículo 40 de la Constitución de Chihuahua es acorde a los lineamientos establecidos en el artículo 116 de la Constitución Federal y al sistema de representación proporcional establecido por ésta, retomado por el legislador local en ejercicio de su libertad de configuración, conforme al cual, en el numeral impugnado, medu-

larmente, estableció que el Poder Legislativo Estatal se integrará por veintidós diputados electos por los principios de mayoría relativa y once por el principio de representación proporcional y que tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional los partidos políticos que habiendo registrado candidatos de mayoría relativa en cuando menos catorce distritos uninominales, hayan alcanzado por lo menos el dos por ciento de la votación estatal efectiva.

Asimismo, dispone que el número de diputados de representación proporcional que se asigne a cada partido se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos y, en todo caso, esa asignación se hará conforme al orden que tuvieren los candidatos en la lista o listas correspondientes, sin que en ningún caso un partido pueda contar con más de veintidós diputados por ambos principios.

Por otra parte, considera acorde a los lineamientos del artículo 116 de la Constitución Federal que el artículo impugnado señale que cuando un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación, podrán asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, a efecto de compensar dicha situación, pues se sigue el sistema de representación proporcional establecido por el propio Texto Constitucional y es parte de la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.

En este punto, la Sala precisa que el mecanismo apuntado únicamente opera cuando la subrepresentación se encuentre fuera de los márgenes constitucionalmente permitidos, es decir, cuando la representación que un partido político tenga en el Congreso Estatal sea menor a la votación que haya obtenido menos el ocho por ciento.

En ese sentido, los diputados que pueden adicionarse en el supuesto de subrepresentación referido no tienen el carácter de itinerantes, razón por la cual, la integración de la Legislatura en concreto en que se aplique dicha medida siempre será la misma, por lo que el número de integrantes del Congreso Estatal podrá variar de una Legislatura a otra, pero no en la misma, en consecuencia, en este aspecto la disposición, cuya invalidez se solicita, tampoco genera incertidumbre jurídica.

Por lo que hace al concepto de invalidez relativo al artículo 21, fracción II, de la Constitución de Chihuahua, la Sala reiteró la opinión emitida en la acción de inconstitucionalidad 67/2015.

En diferente apartado, advierte que tampoco emitirá opinión respecto al umbral mínimo para la conservación de registro como partidos políticos esta-

tales respecto de los partidos políticos que hayan perdido su registro como nacionales, previsto en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución de Chihuahua, toda vez que del Decreto 917/2015 II P.O. se advierte que no fue agregada dicha porción normativa.

Por último, estima inconstitucional el artículo 27 Ter, párrafo tercero, de la Constitución de Chihuahua, en tanto no existe en la Constitución Federal una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos o candidatos independientes las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos.

Lo anterior, porque la referida restricción fue suprimida mediante la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41, base I, apartado C. Dicha supresión del Texto Constitucional puede interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

Aunado a ello, tal medida no es compatible con lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Federal, pues la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca per se la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito o perturba el orden público. De aceptar lo contrario, se estaría censurando, de manera previa, la propaganda política o electoral.

Refuerza esa conclusión al señalar que, dado el carácter público que tienen las instituciones y los partidos políticos, deben tener un umbral de tolerancia mayor que cualquier individuo privado.

Además, porque la restricción al contenido de la propaganda política o electoral no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. En ese sentido, la porción normativa en comento limita la información que los partidos políticos o candidatos independientes pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público.

Por otra parte, considera que, al restringir la expresión de los partidos políticos, se limita el debate público de forma irracional. Asimismo, el incumplimiento de lo previsto en el artículo impugnado tendría como consecuencia la imposición de alguna de las sanciones previstas por la normativa electoral, cuya finalidad es generar un efecto inhibitorio para la expresión tanto de los partidos políticos como de los candidatos independientes.

• Acción de inconstitucionalidad 82/2015, promovida por Morena

Respecto del primer concepto de invalidez, en el que el accionante alega que el artículo 37, párrafo sexto, de la Constitución Local es contrario al diverso 116, fracción IV, inciso c), punto 5, de la Constitución Federal, al disponer que el Tribunal Estatal Electoral de la entidad funcionará en Pleno únicamente durante los procesos electorales, plebiscitarios y de referéndum y, por ende, establece la posibilidad de funcionar en Salas Regionales, la Sala sostiene que dichos motivos de inconformidad no son materia de opinión, al escapar del ámbito electoral.

Por otra parte, en cuanto a que el último párrafo del artículo 37 de la Constitución de Chihuahua transgrede el derecho a contar con un tribunal competente para resolver sobre los supuestos de nulidad de elecciones locales constitucionalmente previstos, soslaya el derecho de los justiciables a disponer de una segunda instancia y, en consecuencia, altera el sistema de medios de impugnación de los actos y resoluciones electorales de la entidad, la Sala considera que tal porción normativa armoniza con la Constitución Federal.

Lo anterior, porque contrario a lo manifestado por el promovente, la norma controvertida reafirma el mandato constitucional respecto a que los Tribunales Electorales Locales solamente podrán conocer de las causas de nulidad específicamente reguladas en la ley.

Esto es, de la lectura del artículo impugnado se desprende que el legislador local dejó abierta la posibilidad de que el Tribunal Electoral de Chihuahua declare la nulidad por aquellas causas que se encuentren reguladas en la legislación local y sean de su competencia, aclarando que no podrá pronunciarse respecto de las que el legislador federal reserva al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales deben estar reguladas expresamente por las leyes federales y locales; de ahí que la limitante prevista en la norma controvertida es acorde con la Constitución Federal.

Precisa que el artículo impugnado no plantea cuestiones competenciales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales de las entidades federativas, ya que se limita a reiterar que el órgano jurisdiccional no se puede entrometer en los asuntos de competencia de las instancias jurisdiccionales electorales federales.

En relación con el segundo concepto de invalidez, en cuanto a la inconstitucionalidad del principio de representación proporcional estructurado en los artículos 40 de la Constitución de Chihuahua y quinto transitorio del Decreto

917/2015 II P.O., la Sala coincide en que es inconstitucional; por vulnerar los principios de certeza y seguridad jurídica, porque no contiene un número determinado de curules por el principio de representación proporcional, lo que hace depender la viabilidad de hasta tres diputaciones de diversos contextos fácticos y no de una regla prevista expresamente.

En efecto, la circunstancia de que no pueda definirse desde un principio el universo total de curules para precisar con exactitud el porcentaje que corresponderá al número derivado de los propios triunfos de un partido político, impide definir con precisión qué porcentaje se obtuvo en relación a la sobre-representación y subrepresentación y, por ende, determinar hasta cuántos lugares le corresponden a cada partido en el sistema de representación proporcional, sin tener seguridad jurídica de hasta cuántos escaños les correspondería tener para no sobrepasar los límites porcentuales de ocho por ciento previsto constitucionalmente.

Ese escenario conlleva incertidumbre no sólo para precisar con certeza los límites señalados y la determinación para aspirar a curules, que si bien denota se dirigen a la subrepresentación, tal cuestión puede verse como una medida compensatoria para los partidos que obtengan baja votación a diferencia de los partidos mayores o grandes que por la propia fórmula atípica los puede conducir a una sobre-representación, a efecto de que en forma global reduzcan su porcentaje y, por ende, puedan optar por otras curules.

Ante tal cuestión, el parámetro fáctico de los resultados de la colocación no puede servir de base para determinar si en la especie se entregaron una o las tres, porque se deja al arbitrio lo que necesariamente debe estar determinado.

De ahí que, si bien las Legislaturas de las entidades federativas gozan de una configuración legislativa para regular el número de diputados por ambos principios, esa potestad tiene como fin que definan con precisión el número total de votos.

Esto quiere decir que aunque el legislador federal no impuso un modelo o un número determinado de representación proporcional, esta cuestión se debe definir previamente para determinar cuántas curules tiene cada fuerza política para no excederse de esos términos.

Inclusive, el último párrafo del artículo controvertido genera incertidumbre, ya que establece que una vez asignados los diputados necesarios para alcanzar los ocho puntos porcentuales no se volverá a recalcular, ni realizar asignación alguna.

Lo anterior, porque dentro de las bases generales establecidas en el artículo 54 de la Constitución Federal se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales; otro de los principios dispuestos en el citado precepto constitucional es el relativo a la proporcionalidad que debe corresponder a los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional, el cual no debe alejarse de un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente.

Sin embargo, esos extremos no se encuentran colmados en la disposición normativa bajo estudio, pues si bien se establece que el tope máximo de diputados por mayoría relativa que puede obtener un partido es veintidós, que coincide con el número de distritos electorales en que se divide el Estado y la proporción que corresponde a los principios de mayoría relativa y representación proporcional se acerca a los límites de sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente; en relación a los lugares de representación proporcional son inciertos, toda vez que dependen del ejercicio de asignación final de los propios diputados, respecto de la conformación del Congreso, incluso, al momento de saber los resultados finales de la elección.

En efecto, si bien es cierto que con aplicación del precepto controvertido no se permite que algún partido alcance un grado bajo de subrepresentación, lo cierto es que para subsanar tal situación se agregan escaños que no derivan de los resultados obtenidos en las urnas, por lo que se estaría vulnerando la voluntad popular.

Así, al resultar contrario a la regularidad constitucional el artículo en comento, precisa que lo concerniente a la asignación y fórmulas corre la misma suerte, al derivar de una base que es incierta.

De igual forma, observa que el parámetro para calcular tanto el límite de hasta ocho puntos porcentuales de sub como de sobrerrepresentación, en el número de diputados con que un partido debe contar en el Congreso del Estado, en relación con su porcentaje real de votos, debe ser la votación válida emitida y no la votación total emitida.

Lo anterior, dado que en términos del artículo 15 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, tienen derecho a participar en la asignación de diputados, según el principio de representación proporcional, los partidos políticos que acrediten haber postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en catorce o más distritos y alcancen, cuando menos, el 2% del total de la votación estatal válida emitida.

En correlación con ello, el propio precepto señala que para efectos del numeral 1 del artículo en cita y para la aplicación del artículo 40 de la Constitución Local, se entiende por votación estatal válida emitida para determinar los porcentajes de votación obtenida por los partidos políticos, a la que resulte de restar a la votación total emitida, los votos a favor de candidatos independientes, los votos a favor de candidatos no registrados, así como los votos nulos; por lo que no le asiste la razón a la accionante de que será la votación total emitida la que sirva de parámetro para la asignación de curules.

Por último, respecto al argumento de inconstitucionalidad del artículo quinto transitorio, que regula la forma en cómo se integran las mayorías en el interior del Congreso, estima que no es posible emitir opinión, ya que dicho artículo pertenece al derecho parlamentario.

DÉCIMO.—La procuradora general de la República no formuló opinión.

DÉCIMO PRIMERO.—Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos en materia electoral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si las acciones de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en

que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

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

El Decreto Número 917/2015 II P.O., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, y el Decreto Número 938/2015 II D.P., mediante el cual se expide la declaratoria de aprobación de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, relativa al Decreto 917/2015 II P.O, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el sábado ocho de agosto de dos mil quince (foja 27 del expediente y subsecuentes).

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo nueve de agosto y terminó el lunes siete de septiembre de dos mil quince.

En el caso, la acción de Movimiento Ciudadano se presentó el trece de agosto (foja 25 vuelta del expediente), la de Acción Nacional se presentó el veinte de agosto (foja 254 vuelta del expediente) y la de Morena el siete de septiembre (foja 901 vuelta del expediente), todos de dos mil quince; por lo que fueron presentadas en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el citado artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

TERCERO.—A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción:

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria disponen lo siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

" ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

" ...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

"Artículo 62. ... En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual, deben satisfacer los siguientes requisitos:

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

b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso).

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

En el caso, se cumplen con todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

1. El partido político Movimiento Ciudadano es de carácter nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el secretario Ejecutivo de dicho instituto (foja 26); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Dante Alfonso Delgado Rannau-ro, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Cristian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaño, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, quienes suscriben el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentran registrados como coordinador, integrantes y secretaria de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional (foja 86).

Del artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos del Partido Movimiento Ciudadano se desprende que la Comisión Operativa Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente, en los siguientes términos.

"Artículo 20

"De la Comisión Operativa Nacional

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

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

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

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

"...

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

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

Bajo dichas consideraciones, se desestima la causal de improcedencia hecha valer por el Ejecutivo Local, en cuanto a que el órgano que acude como representante del Partido Movimiento Ciudadano no cuenta con legitimación para ello, pues, como se ha expuesto, los integrantes de la Comisión Operativa Nacional suscriben el escrito de acción de inconstitucionalidad, y se trata del órgano facultado para representar al partido en cuestión.

2. El partido político Acción Nacional también es de carácter nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, conforme a la certificación expedida por el secretario Ejecutivo de dicho instituto (foja 262); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Gustavo Enrique Madero Muñoz, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional (foja 263).

De los artículos 43, numeral 1, inciso a) y 47, numeral 1, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, se desprende que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente, conforme a lo siguiente:

"Artículo 43.

"1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (sic), en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y (sic) Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

"Artículo 47.

"1. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la asamblea nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político nacional, con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y (ii) fue suscrita por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

3. Morena es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral; de las constancias que obran en autos se advierte que Martí Batres Guadarrama, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional (foja 960).

De acuerdo con el artículo 38, inciso a), de los Estatutos de Morena, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente, en los siguientes términos:

"Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el artículo 40 del presente estatuto. Será responsable de emitir los lineamientos para las convocatorias a Congresos Municipales; así como las convocatorias para la realización de los Congresos Distritales y Estatales, y del Congreso Nacional. Encabezará la realización de los acuerdos del Congreso Nacional, así como la implementación del plan de acción acordado por el Consejo Nacional. Se reunirá de manera ordinaria una vez por semana, y de manera extraordinaria, cuando lo solicite la tercera parte de los y las consejeros y consejeras nacionales. Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaria General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional."

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político nacional, con registro ante la autoridad electoral correspondiente y (ii) fue suscrita por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

Finalmente, debe señalarse que los partidos políticos promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 917/2015 II P.O., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, y el Decreto Número 938/2015 II D.P., mediante el cual se expide la declaratoria de aprobación de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua relativa al Decreto 917/2015 II P.O.; disposiciones normativas de naturaleza electoral que pueden impugnar los institutos políticos a través de este medio de control.

CUARTO.—Las partes no expusieron alguna otra causa de improcedencia diversa a la analizada en el apartado de legitimación, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que se examinarán los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

QUINTO.—Para efectos de mayor claridad en la exposición, el análisis de los conceptos de invalidez se dividirá por temas.

I. Vulneración del procedimiento legislativo

El Partido Acción Nacional alega que se vulneró el procedimiento de reforma a la Constitución del Estado pues, a su parecer, se encuentra pendiente una solicitud de referéndum, por lo que no existe una reforma propiamente dicha, por no haberse colmado todas las etapas del procedimiento.

Para dar respuesta a tales argumentos se debe partir de lo dispuesto en el artículo 202 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua que, como se apuntó en el considerando que antecede, es el que establece el procedimiento para reformar o adicionar la propia Constitución del Estado, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 202. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere:

"I. Que el Congreso del Estado las acuerde por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y

"II. Que sean aprobadas por, cuando menos, veinte Ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado.

"Con este objeto, se les enviará oportunamente copia de la iniciativa y de los debates del Congreso. Los Ayuntamientos deberán hacer llegar su resolución al Congreso, o a la Diputación Permanente, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha en que aquéllos reciban la comunicación. La ausencia de respuesta en el término indicado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones.

"El Congreso del Estado, o la Diputación Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sin que pueda el Ejecutivo, con relación a éstas, hacer observaciones.

"Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, tema I, consistente en reconocer la validez de los Decretos 917/2015 II P.O. y 938/2015 II D.P., por virtud de los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

"Las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años.

"El Tribunal Estatal de Elecciones efectuará el cómputo de los resultados y ordenará su publicación en el Periódico Oficial. Lo mismo hará con el texto de las reformas o adiciones ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso las que no lo hayan sido para su derogación en forma inmediata.

"Las reformas y adiciones que impliquen adecuaciones de la presente Constitución a la Federal, así como las reformas al artículo 125 cuando sólo se refieran a cambios en el nombre de alguno o algunos Municipios, serán aprobadas por el Congreso siguiendo el procedimiento ordinario establecido en el capítulo V del título VII."

Este tribunal advierte que, en el caso, se siguió el procedimiento establecido en el artículo transcrito, no sólo porque así lo indica el Decreto Número 938/2015 II D.P., que contiene la declaratoria de aprobación de dichas reformas, sino porque, además, ello se confirma con las constancias que obran en autos, de las cuales se sigue que el procedimiento se llevó a cabo en los siguientes términos:

- Existieron dos iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, la primera, de veinticinco de noviembre de dos mil catorce, formulada por los grupos parlamentarios Nueva Alianza, Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, así como diputados representantes del Partido Movimiento Ciudadano.⁴

La segunda iniciativa, de siete de mayo de dos mil quince, presentada por los grupos parlamentarios de los partidos Nueva Alianza, Verde Ecologista de México, Revolución Democrática y del Trabajo, así como diputados pertenecientes al Partido Movimiento Ciudadano.⁵

- Estas iniciativas fueron turnadas a la Junta de Coordinación Parlamentaria para emitir el dictamen respectivo,⁶ que fue discutido y aprobado por el Congreso del Estado el veintinueve de junio de dos mil quince, por una

⁴ Foja 1201 del tomo II del expediente.

⁵ Foja 1401 del tomo II del expediente.

⁶ Foja 1419 del tomo II del expediente.

mayoría de veinticuatro votos de los treinta y un diputados presentes, como se desprende tanto del acta número treinta y siete de la trigésima tercera sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones,⁷ como del Diario de Debates.⁸

- Se ordenó remitir el dictamen respectivo y el Diario de Debates en la parte conducente a los sesenta y siete Municipios del Estado para su aprobación, obteniéndose la anuencia de, por lo menos, la mitad de los Ayuntamientos, como es posible advertir de las respuestas en sentido afirmativo enviadas por los Municipios.⁹

- Concluido lo anterior, el treinta y uno de julio de dos mil quince, se emitió el proyecto de declaratoria de aprobación de las reformas a la Constitución del Estado (Decreto Número 938/2015 II D.P.).¹⁰

- Tal declaratoria se sometió a la consideración de la Diputación Permanente, la cual aprobó enviar las reformas al Poder Ejecutivo para su publicación,¹¹ lo que se llevó a cabo el ocho de agosto de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 202 de la Constitución Local, para que las reformas o adiciones aprobadas por el Congreso y los Ayuntamientos Locales sean sometidas a referéndum, es necesario que cuando menos el diez por ciento de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral debidamente identificados lo solicite al Tribunal Estatal Electoral dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación.

En consecuencia, de acuerdo con la disposición constitucional bajo análisis, las reformas aprobadas por el órgano legislativo y por el porcentaje necesario de Municipios de la entidad serán publicadas, pues el propio artículo 202 indica que el plazo para solicitar un referéndum inicia a partir de tal publicación.

Así pues, se trata de un referéndum derogatorio, esto es, posterior a la aprobación de la reforma a la Constitución por parte de los órganos correspondientes e incluso, requiere que tal reforma se haya publicado, pues a partir

⁷ Foja 1442 del tomo II del expediente.

⁸ Foja 1490 del tomo II del expediente.

⁹ Fojas 1570 a 1755 del tomo II del expediente.

¹⁰ Foja 1536 del tomo II del expediente.

¹¹ Foja 1559 del tomo II del expediente.

de ello correrá el plazo de cuarenta y cinco días para que se solicite; por lo que no tiene razón el partido político Acción Nacional cuando afirma que, el referéndum forma parte del procedimiento legislativo que da origen a la reforma constitucional local, y que, por ende, éste no había concluido, pues, se reitera, conforme al artículo 202 constitucional local, ello no es así.

En ese sentido, en caso de que se solicitara un referéndum, ello incidiría en la presente acción de inconstitucionalidad, sólo si, antes de dictarse sentencia, con motivo de aquél se derogara total o parcialmente la reforma constitucional relativa, mas de ningún modo la posibilidad de que se solicite un referéndum impediría el ejercicio de este medio de control constitucional, dado que el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que el plazo para promoverlo es de treinta días naturales a partir de la publicación de la norma general, sin que pueda admitirse que una ley secundaria condicione un medio de control constitucional previsto en la Norma Fundamental.

De cualquier modo, este Pleno advierte que, en el caso, el plazo de cuarenta y cinco días hábiles para solicitar el referéndum ante el Tribunal Estatal Electoral finalizó el veintidós de septiembre de dos mil quince –dado que el Decreto 917/2015 II P.O. fue publicado el ocho de agosto de ese año–, sin que se solicitara referéndum alguno.

Lo anterior, así lo informó mediante oficio PSG-303/2015 el Magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, al señalar que no se tiene registro alguno respecto de la existencia de un procedimiento de referéndum en contra de la reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, aprobada por el Congreso Estatal mediante Decreto Número 917/2015 II P.O., publicado el pasado ocho de agosto en el Periódico Oficial de la entidad. A lo cual, adjuntó la certificación de la Secretaría General del tribunal referido, en la que se hace constar que al día veinticuatro de noviembre de dos mil quince, no se encuentra registro alguno en el Libro de Gobierno de ese órgano jurisdiccional, así como en los demás archivos de la institución, respecto a la existencia de un procedimiento de referéndum en contra de la reforma a la Constitución de Chihuahua impugnada (fojas ...).

En consecuencia, resulta infundado el concepto de invalidez alegado por el Partido Acción Nacional.

No pasa inadvertido que también el Partido Acción Nacional alegó la inconstitucionalidad del artículo "económico", contenido en el proyecto de declaratoria de aprobación de la reformas constitucional, al ordenar la publicación de tales reformas, lo cual, según sostiene el partido político, es

inconstitucional, pues no se había concluido el procedimiento de reforma correspondiente; sin embargo, tal alegato es infundado, ya que, se reitera, sí se concluyó el procedimiento de reforma constitucional local, de conformidad con lo establecido en el artículo 202 de la Constitución Local, siendo que el referéndum es independiente a tal procedimiento legislativo.

Aunado a ello, como se refirió, el artículo 202 constitucional local establece que el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, por lo que este último órgano sí tiene facultades para emitir tal declaratoria y, a su vez, ordenar que se elabore la minuta de decreto en los términos en que será publicada, que es lo que se hace en el llamado artículo económico.

En consecuencia, al ser infundados los argumentos del Partido Acción Nacional, procede reconocer la validez del procedimiento de reformas cuestionado.

II. Impugnación del artículo 21, fracción II, de la Constitución Estatal, referente a candidaturas independientes.

Los promoventes aducen, en esencia, que el artículo 21, fracción II, de la Constitución de Chihuahua, en el cual se prevé que quienes busquen registrar una candidatura independiente requieren acreditar no ser ni haber sido militante afiliado o su equivalente de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, no tiene sustento constitucional.

Consideran que el artículo impugnado restringe indebidamente los derechos de ser votado, acceso al cargo y de asociación de los ciudadanos chihuahuenses, conforme a lo previsto en los artículos 1o., 35, fracciones I, II y III, 36, fracciones IV y V, y 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales no se advierte alguna limitación.

En consecuencia, sostienen que en el caso concreto no deben imperar posturas desproporcionadas e irracionales, como las contenidas en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Local, sobre todo si se toma en consideración que la finalidad de este tipo de candidaturas es que los

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, tema II, consistente en reconocer la validez del artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en las porciones normativas "afiliado o su equivalente" y "en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretenden postularse".

Se expresó una mayoría de seis votos respecto del considerando quinto, tema II, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en la porción normativa "militante", por lo que se desestimó la propuesta.

ciudadanos participen de manera independiente a las postulaciones que realizan los partidos políticos para cargos de elección popular.

El artículo impugnado prevé lo siguiente:

"Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

"...

"II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, **así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y que acrediten no ser ni haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior**, y que reúnan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

Como se advierte, el numeral impugnado prevé hipótesis normativas diferenciadas, en cuanto al derecho a solicitar registro como candidatos independientes, a saber: deberán acreditar (i) no haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal; dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político; ambos supuestos en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse; y, (ii) no haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

Ahora bien, para dar contestación al concepto de invalidez en estudio debemos partir de que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014,¹² sostuvo que la lógica y razón constitucional de las candidaturas independientes consiste en que se postulen, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.

¹² Resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

Para asegurar esta independencia partidista resulta legítimo exigir a los dirigentes de los partidos políticos un plazo razonable de separación del cargo para postularse como candidatos independientes, ya que así se puede garantizar su desvinculación de los partidos políticos; de lo contrario, existiría la posibilidad de hacer un fraude a la ley, incluso, a la Constitución Federal, pues los propios partidos políticos, además de registrar a sus candidatos de partido, podrían abarcar el espacio que le corresponde a los candidatos independientes con personas que pertenecen al propio partido, desvirtuando la figura de la candidatura independiente.

En este sentido, la medida temporal pretende evitar precisamente que un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas, de común acuerdo con el partido político para que este último en realidad compita con dos candidatos al mismo cargo; o a la inversa, un miembro inconforme con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente aprovechando la proyección que éste le proporciona.

Al efecto, conviene reproducir las razones del Poder Reformador para incorporar las candidaturas independientes en el sistema electoral, que son del tenor siguiente:

"Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político. Estas Comisiones Unidas coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político.

"...

"Candidaturas independientes

"Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia, generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.

"Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos 'independientes', es decir, postulados al margen de los partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.

"Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representativos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.

"No escapa a quienes integramos las Comisiones Unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.

"Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.

"La solución no está, a juicio de las Comisiones Dictaminadoras, en mantener el estatus quo y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

"Por lo anterior, estas Comisiones Unidas proponen introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales."

Así, en dicho precedente se determinó que las disposiciones en las cuales se establece un plazo de separación, como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida, como es preservar el carácter independiente de la candidatura en los términos de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal.

En cuanto a la razonabilidad del plazo, el Pleno sostuvo que su fijación queda dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador local; de cualquier modo, en el caso de la norma general combatida, que fija tres años de separación como miembro de un partido político o sin haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por algún partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior exigido por la norma impugnada, no es desproporcionado.

Lo anterior, porque dicho plazo corresponde a la duración de una Legislatura, el periodo de gobierno que generalmente dura un Ayuntamiento o, incluso, de una delegación tratándose del Distrito Federal; de tal forma que en ese periodo no es posible favorecerse de los correligionarios a los que promovió para ocupar un cargo público durante su dirección, garantizando la pérdida de vinculación con el partido político, incluso, tratándose de elección para presidente de la República o de gobernador, las cuales se realizan cada seis años.

En congruencia con lo anterior, son infundados los argumentos de los accionantes, pues este Tribunal Pleno considera que los requisitos y restric-

ciones, consistentes en que los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente deben acreditar no ser ni haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente y afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, son constitucionales, por lo que debe reconocerse la validez de tales supuestos contenidos en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Bajo similares consideraciones se fallaron también las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014;¹³ 56/2014 y su acumulada 60/2014;¹⁴ 65/2014 y su acumulada 81/2014¹⁵ y 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015.¹⁶

Por otra parte, cabe señalar que en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, votaron en el sentido de que debía invalidarse la porción normativa del artículo 21, fracción II, impugnado, en la porción normativa que dice "militante", por lo que se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, únicamente en este aspecto, dado que no alcanzó la mayoría calificada para declarar su invalidez, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

III. Impugnación del artículo 27 de la Constitución del Estado de Chihuahua, en cuanto a la supuesta inequidad existente entre los partidos nacionales y locales respecto al umbral exigido para el mantenimiento del registro y el acceso a las prerrogativas.

El Partido Acción Nacional alega que el aludido precepto es contrario a los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, ya que prevé que *"los partidos políticos que pierdan su registro nacional, lo mantendrán*

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, tema III, consistente en reconocer la validez del artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

¹³ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

¹⁴ Resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce.

¹⁵ Resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

¹⁶ Resuelta en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

*automáticamente como partido político estatal para el proceso electoral siguiente, y podrán conservarlo en términos de la ley.*¹⁷

El artículo impugnado es del tenor literal siguiente:

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de febrero de 2009)

"Artículo 27. La soberanía del Estado, reside originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.

(Reformado, P.O. 8 de agosto de 2015)

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley general en la materia, así como las demás disposiciones secundarias, determinarán las formas específicas en su intervención en el proceso electoral, y permitirán que los partidos participen coaligados en forma total, parcial o flexible, o bien, que postulen candidaturas comunes en los procesos electorales, según lo convengan y en los términos de (sic) ley local de la materia.

(Reformado, P.O. 8 de agosto de 2015)

"Los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán participar en los procesos locales en los términos de la ley.

(Reformado, P.O. 15 de noviembre de 2008)

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación local y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente, en la creación de partidos políticos estatales y cualquier forma de afiliación corporativa.

(Reformado, P.O. 8 de agosto de 2015)

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley general de la materia y demás disposiciones secundarias.

"(Derogado último párrafo, P.O. 27 de junio de 2012)."

¹⁷ Foja 239 del tomo I del expediente.

Tal argumento es **infundado**, pues de un análisis integral del numeral impugnado se advierte que lo referido por el accionante no corresponde con el texto del artículo 27 vigente a partir de la reforma impugnada; de hecho, la única alusión expresa que hace respecto de los partidos políticos de índole nacional es la contenida en su tercer párrafo, en el sentido de que: "*Los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán participar en los procesos locales en los términos de la ley.*"

Por lo tanto, el accionante parte de una premisa inexacta, al pretender controvertir un texto normativo que no existe, por lo que procede reconocer la validez del artículo 27 de la Constitución del Estado de Chihuahua.

IV. Impugnación del artículo 27 Ter, tercer párrafo, por contravenir los artículos 1o., 6o., 7o. y 41 de la Constitución Federal, al ser contrario a la libertad de expresión.

El Partido Acción Nacional sostiene que el artículo 27 Ter, tercer párrafo, contraviene la libertad de expresión, pues establece indebidamente que los partidos políticos y los candidatos independientes deben abstenerse de cualquier expresión denigrante a las instituciones y partidos políticos.

Para estar en aptitud de resolver el mencionado concepto de invalidez, conviene tener presente el contenido del precepto impugnado, que a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 27 Ter. ...

"En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos independientes, así como los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano de estos últimos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. ..."

La disposición normativa impugnada establece una restricción a los partidos políticos y a los candidatos independientes, pues en la difusión de la propaganda política o electoral no pueden utilizar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, tema IV, consistente en declarar la invalidez del artículo 27 Ter, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en la porción normativa "denigren a las instituciones y a los propios partidos, o".

Ahora, el punto de partida para el análisis de la disposición impugnada es la modificación que el Constituyente Permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C,¹⁸ de la Constitución Federal, mediante la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, la cual fue objeto de interpretación por este Tribunal Pleno, al resolver, por unanimidad de votos, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 35/2014, en el sentido de que lo establecido en esa disposición normativa sólo protege a las personas frente a las calumnias, porque con la reforma se excluyó del ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos.

Para ello, este Pleno destacó que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática del pueblo; más aún, mediante la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

Incluso, se hizo alusión a que lo anterior había sido reconocido, además, en diversos precedentes, como las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y 61/2008, de las que se advierte que la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual, sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Finalmente, en la referida acción 35/2014 se señaló la necesidad de tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales, no existe una "sociedad democrática".

Siguiendo este criterio plenario, se concluye que la obligación impuesta por el artículo 27 Ter, tercer párrafo, a los partidos políticos y candidatos independientes constituye una restricción a la libertad de expresión que conforme a los precedentes debe someterse a un escrutinio estricto, por lo cual, es necesario determinar si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

¹⁸ "Artículo 41."

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la obligación impuesta en el artículo 27 Ter, tercer párrafo, a los partidos políticos y candidatos independientes no supera un test de escrutinio estricto y, por tanto, es inconstitucional.

En efecto, no existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, pues dicha restricción fue suprimida en la reforma al artículo 41, base I, apartado C, constitucional del diez de febrero de dos mil catorce; supresión que puede, incluso, interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

Además, la medida no tiene cabida dentro del artículo 6o. constitucional, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En efecto, la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca per se la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito o perturba el orden público; por el contrario, para determinar que ese fuera el caso, sería necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral.

Justificar la obligación de abstenerse de propaganda política o electoral que denigre las instituciones o partidos políticos, porque en algún caso futuro puede llegar a incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6o. constitucional, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

Por lo expuesto, al constituir una medida restrictiva de la libertad de expresión de los partidos políticos y candidatos independientes que no supera la primera grada del escrutinio estricto, procede declarar la invalidez de la porción normativa "*denigren a las instituciones y a los propios partidos, o*", sin que sea necesario llevar a cabo los otros pasos del examen de proporcionalidad; debiendo leerse el artículo de la siguiente manera:

"Artículo 27 Ter.

"...

"En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos independientes, así como los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano de estos últimos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. ..."

En similares términos se pronunció el Tribunal Pleno, al resolver, en sesión pública de quince de octubre de dos mil quince, la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, así como en sesión pública de diez de noviembre del mismo año, la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

V. Funcionamiento en Salas Regionales del Tribunal Estatal Local, inconstitucionalidad del artículo 37, párrafo sexto, por resultar contrario al diverso 116, fracción IV, inciso c), punto 5, de la Constitución Federal.

El Partido Político Morena plantea que el hecho de que el Tribunal Estatal Electoral funcione en Pleno únicamente durante los procesos electorales, plebiscitos y referéndum, así como la posibilidad de funcionar en Salas Regionales, atenta contra los principios de certeza y legalidad electoral, lo que implica la fragmentación de dicho tribunal.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

"Artículo 37. El Tribunal Estatal Electoral es el órgano especializado de legalidad y plena jurisdicción en la materia electoral, que goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con patrimonio propio, que deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. **Se compondrá de cinco Magistrados que deberán satisfacer los requisitos que establece la ley general de la materia.**

"Los Magistrados serán designados de forma escalonada en los términos que establece el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley general de la materia.

"Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral durarán en su cargo siete años. Recibirán remuneración igual a la que perciben los Magistrados del Tribunal Superior Justicia del Estado.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, tema V, consistente en reconocer la validez del artículo 37, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

"Corresponde al Tribunal Estatal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia electoral, de referéndum y plebiscito, así como las que se interpongan contra las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias de mayoría y de asignación, sin perjuicio de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en los términos de la ley general de la materia.

"En la elección de gobernador, el Instituto Estatal Electoral dará cuenta al Congreso de la declaratoria de validez y de la constancia de mayoría que hubiere expedido, y en caso de impugnación el Tribunal Estatal Electoral dará cuenta al Congreso de su resolución para que éste, mediante formal decreto haga la declaratoria de gobernador electo, que a su vez turnará al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Si el Ejecutivo o el Congreso no cumplieren en el término que la ley señale, el Instituto Estatal Electoral o el Tribunal Estatal Electoral, en caso de impugnación ordenarán la publicación de la mencionada declaratoria en el Periódico Oficial.

"El Tribunal Estatal Electoral funcionará en Pleno durante los procesos electorales, los plebiscitarios y de referéndum; podrán establecerse Salas Regionales. La ley establecerá la forma de su organización y funcionamiento.

"Concluido cada proceso electoral, el Tribunal Estatal Electoral presentará al Congreso y hará público un informe del desempeño de sus funciones.

"El Tribunal Estatal Electoral hará uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

"El Tribunal Estatal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes y fuera de las causales graves, dolosas y determinantes que corresponda resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."

Ahora, el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 5o., de la Constitución Federal¹⁹ establece como obligación para los Estados el prever un órgano

¹⁹ "Artículo 116.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

de carácter jurisdiccional para resolver las controversias en materia electoral, que deberá integrarse por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública.

Por su parte, el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que tales órganos se compondrán de 3 o 5 Magistrados y deberán actuar de forma colegiada.²⁰

Según lo establecido en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 37 de la Constitución Estatal, el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua estará integrado por cinco Magistrados, quienes serán designados de forma escalonada y durarán en su encargo 7 años; disposición que armoniza con lo establecido en los artículos 116, fracción IV, inciso c), constitucional y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, cabe señalar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no existe lineamiento o base que obligue a las Legislaturas Estatales a establecer una determinada organización interna para los Tribunales Electorales Locales, por lo que se entiende que gozan de una amplia configuración legislativa para establecerlo conforme estimen conveniente.

Asimismo, cabe precisar que lo ordenado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con que los Magistrados deberán actuar de manera colegiada, implica que no puedan tomar decisiones de manera unilateral, mas no que en todos los casos necesariamente deban actuar en Pleno.

Por ende, este Tribunal Pleno considera que el funcionamiento del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua en Pleno y la posibilidad de que se

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"...

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. ..."

²⁰ "Artículo 106.

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

instituyan Salas Regionales no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual forma, la disposición normativa es clara, al establecer que dicho tribunal deberá funcionar en Pleno (i) durante los procesos electorales, (ii) los plebiscitarios y (iii) los de referéndum, por lo que no se advierte afectación alguna al principio de certeza, dado que se establece claramente cuándo deberá funcionar así, lo que implica que en todo caso las Salas Regionales que podrían estatuirse funcionaran en los demás casos que compete conocer al tribunal.

Aunado a que, como lo prevé la propia norma constitucional impugnada, en la ley secundaria de la materia deberá establecerse la forma como se organizará y funcionará ese tribunal, por lo que no se advierte vulneración alguna a los principios de certeza y de legalidad, pues tales aspectos estarán plasmados en ley.

Por tanto, resulta infundado el concepto de invalidez a estudio, por lo que procede reconocer la validez del artículo 37, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

VI. Impugnación del artículo 37, último párrafo, al considerar que transgrede el derecho de contar con un tribunal competente dentro del sistema local.

El Partido Político Morena alega que se excluye al tribunal local del conocimiento y resolución de aquellas causas de nulidad identificadas como casos dolosos, graves y determinantes, previstas en el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal, por lo que resulta contrario al artículo 116, fracción IV, incisos i) y m), del aludido ordenamiento.

Para examinar tal planteamiento es pertinente transcribir, de nueva cuenta, el artículo 37 en la porción normativa impugnada, que es del tenor siguiente.

"Artículo 37. ...

"...

"El Tribunal Estatal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes y fuera

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, tema VI, consistente en declarar la invalidez del artículo 37, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en la porción normativa "y fuera de las causales graves, dolosas y determinantes que correspondan resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación".

de las causales graves, dolosas y determinantes que corresponda resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."

Para dar respuesta a tal argumento, es necesario partir del contenido de los artículos 41, fracción VI y 116, fracción IV, incisos i) y m), ambos de la Constitución Federal que, a la letra, establecen lo siguiente:

"Artículo 41.

"...

"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

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

"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

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

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada."

"Artículo 116.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales."

Este Pleno advierte que cuando el artículo 41 en cita alude a que "la ley" establecerá el sistema de nulidades, se refiere a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues es la que reglamenta, entre otros, el artículo 41 constitucional, para lo cual, establece las reglas a que deben sujetarse los diversos medios de impugnación en materia electoral.²¹

Tal ordenamiento, en lo conducente, establece lo siguiente:

(Adicionado con el artículo que lo integra, D.O.F. 23 de mayo de 2014)

"Capítulo IV

"De la nulidad de las elecciones federales y locales

(Adicionado, D.O.F. 23 de mayo de 2014)

"Artículo 78 Bis

²¹ "Artículo 1

"1. La presente ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

"3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

"4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

"5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

"6. Para efectos de lo dispuesto en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

"A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite."

Conforme al marco constitucional y legal referido, se tiene que, tratándose de la nulidad tanto de elecciones federales como locales por causas graves, dolosas y determinantes, las bases correspondientes se establecen en la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Federal, a efecto de que en la ley general se fije el sistema correspondiente en los siguientes casos: (i) cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; (ii) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y, (iii) se reciban o utilicen

recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas en la elección de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos.

Además, cabe señalar que en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se detalla el sistema de nulidades correspondiente.

Así pues, asiste la razón al partido promovente, dado que conforme al sistema electoral, dicha nulidad puede decretarse tanto a nivel federal como local, y si bien derivado de la cadena impugnativa prevista en la citada ley general²² el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podría llegar a conocer de los procesos electorales locales, ello en modo alguno se traduce en que a nivel local no se conozca en primera instancia de la nulidad de la elección local con motivo de las causas dolosas, graves y determinantes que indica el artículo 41, fracción VI, constitucional.

Por tanto, este Pleno estima que debe declararse la invalidez de la porción normativa que dice: "*y fuera de las causales graves, dolosas y determinantes que corresponda resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*",

²² "Artículo 3

"1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: (Reformado, D.O.F. 23 de mayo de 2014)

"a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y

"b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

"2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

"a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

"b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

"c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

(Reformado, D.O.F. 1 de julio de 2008)

"d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;

(Reformado, D.O.F. 23 de mayo de 2014)

"e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, y

(Adicionado, D.O.F. 23 de mayo de 2014)

"f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."

pues tal previsión no encuentra sostén en el sistema de medios de impugnación y, más aún, genera incertidumbre, en tanto da a entender que el tribunal estatal local no tendría competencia para conocer de la nulidad de una elección en tales supuestos, contraviniendo el mandato constitucional relativo a que conforme a las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales, los Estados deben garantizar que en sus Constituciones y leyes se cuente con los medios de impugnación para controvertir todos los actos y resoluciones en materia electoral, y se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos.

Destaca, además, que la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en su artículo 385, numeral 3), establece que deberá declararse la nulidad de la elección por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total garantizado; b) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley; y, c) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Asimismo, indica que tales violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugares sea menor al cinco por ciento.

Por último, prevé que en caso de nulidad de la elección se convocará a una elección extraordinaria en la que no podrá participar la persona sancionada.

De lo que se advierte que la ley electoral local reitera lo previsto en el citado artículo 41, fracción VI, constitucional, así como en la ley general de la materia, por lo que con mayor razón se advierte que la porción normativa cuestionada no guarda sentido alguno, con lo que vulnera el principio de certeza en materia electoral y de garantía de que se cuenta con los medios de impugnación necesarios, así como con causales de nulidad de la elección no sólo previstas en ley, sino, además, que atiendan a lo dispuesto en el referido marco constitucional y de la ley general de la materia.

Por consiguiente, el texto del artículo 37, último párrafo, deberá quedar en los siguientes términos:

"El Tribunal Estatal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes."

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, tema VII, consistente en declarar la invalidez del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

VII. Impugnación del artículo 40 de la Constitución Estatal (principio de representación proporcional).

Los partidos accionantes consideran inconstitucional el artículo 40 de la Constitución Local, derivado de los siguientes aspectos:

a. La integración del Congreso Local contraviene el artículo 52 de la Constitución Federal, al no guardar la misma proporción de 60% de diputados de mayoría relativa y 40% de diputados de representación proporcional.

b. No se establece un número específico de integrantes del Congreso, al considerar hasta tres "diputados flexibles" (como el propio accionante lo nombra), como criterio adicional para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación, lo cual argumenta que es violatorio del artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

c. La votación que debe ser utilizada como parámetro para calcular los límites de sobre y subrepresentación es la correspondiente a la votación estatal emitida y no a la votación "válida emitida", conforme al artículo 116 de la Constitución Federal.

d. El porcentaje de 2% para asignar diputaciones de representación proporcional contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Para examinar tales planteamientos, conviene recordar que este Tribunal Pleno, en diversos precedentes, se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano.²³ Así, aun con la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, se destacan los siguientes puntos que en la actualidad continúan vigentes:

- Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general bajo el que se regula el sistema electoral mexicano, al prever en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno.

²³ Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; 26/2011 y su acumulada 27/2011; 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, así como 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015.

Así, los artículos 52, 54 y 56 de la Constitución establecen en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como "reforma política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

- Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

- La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

- Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional en atención a cuál de los dos principios se utiliza con mayor extensión y relevancia.

- En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. Siendo la reforma a esta última, efectuada en mil novecientos sesenta y tres, la que introdujo una variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y

aumentar el límite máximo establecido para ello; sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

- A partir de mil novecientos setenta y siete se introdujo el sistema mixto con predominante mayoritario, el cual, a partir de entonces, ha tenido ajustes en cuanto al número de legisladores por ambos principios y el de minoría en la Cámara de Senadores, así como en la fórmula para la asignación de los que se eligen por el principio de representación proporcional.

- El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto a la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

- El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión, siempre y cuando logren un máximo de votación en la elección de que se trate.

- Como se señaló, la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales. El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término "circunscripción plurinominal" aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debía presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que, en cada una de las circunscripciones, se eligen varios candidatos; de ahí que se utilice el término "plurinominal" (significando más de uno). Con la reforma de quince de diciembre de mil novecientos noventa, se determinó que "se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país".

Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales.

Asimismo, aunque en la reforma constitucional de dos mil catorce se mantiene la libertad de configuración normativa referida, su ejercicio se sujeta a ciertas bases mediante la fijación de reglas y límites de sobre y sub-representación.

De esta forma, para efectos del análisis del artículo impugnado, debe atenderse únicamente a lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución, que rige para el ámbito estatal; no así al artículo 54 que no resulta obligatorio para las Legislaturas Locales, por ser sólo aplicable al ámbito federal, al referirse expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Dicho artículo 116 constitucional, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. ..."

Del precepto constitucional citado se desprenden las siguientes bases:

- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputados electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

- **Excepción al límite de sobrerrepresentación.** La anterior base no será aplicable si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

- **Límite de subrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

Una vez aclarados los puntos anteriores, resulta conveniente tener en cuenta el contenido del precepto impugnado, que es el siguiente:

"Artículo 40. El Congreso se integrará con representantes del pueblo de Chihuahua, electos como diputados en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"El Congreso del Estado se integra por veintidós diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y once diputados electos según el principio de representación proporcional, para lo cual, existirá una circunscripción plurinominal correspondiente al territorio de la entidad. Podrán además asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación que prohíbe esta Constitución y a fin de garantizar la representación mínima a los partidos políticos que alcancen el umbral de votación exigido y demás requisitos que establezca la ley. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

"Ningún partido político podrá contar con más de veintidós diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso, sobre la base de 33 diputados, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más el ocho por ciento.

"Asimismo, en la integración total de la Legislatura, sobre la base de 33 diputados, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal válida emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

"Si un partido político alcanzara las 22 diputaciones por mayoría relativa, para poder adicionarse o reformarse la Constitución del Estado, se requerirá el voto de cuando menos 23 de los diputados.

"Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, cada partido político deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener entre propietarios y suplentes más del 50% de candidatos de un mismo género.

"Sólo se asignarán diputaciones de representación proporcional a los partidos políticos que postularon candidatos de mayoría relativa en catorce o más distritos electorales uninominales y hayan alcanzado cuando menos el 2% de la votación estatal válida emitida.

"Las primeras once diputaciones de representación proporcional se distribuirán mediante rondas de asignación entre los partidos políticos con dere-

cho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos de la votación estatal válida emitida.

"En una primera ronda, se asignará una diputación a cada partido político que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal válida emitida. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 5%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 10%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 20% de la votación. Si agotado este procedimiento, aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una y en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad.

"Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se asignarán alternada y sucesivamente: utilizando el sistema de listas previamente registradas por los partidos políticos para tal efecto y atendiendo a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida, en los términos que se establezcan en la ley.

"Si agotado este procedimiento, un partido político quedara subrepresentado conforme a lo previsto en este artículo, se hará uso de los diputados plurinominales adicionales, sólo en la medida necesaria para evitar el margen de ocho puntos de subrepresentación al que se hace alusión. Una vez asignado el diputado o diputados plurinominales para compensar la subrepresentación, no se volverá a realizar el recálculo de la misma, ni realizar asignación alguna."

Del artículo citado se destaca, en primer lugar, que la Legislatura del Estado de Chihuahua se encuentra conformada por treinta y tres diputados, de los cuales veintidós son electos bajo el principio de mayoría relativa y once por el principio de representación proporcional, conforme lo mandata el artículo 116 de la Constitución Federal, al adoptar ambos principios a nivel local.

Ahora, dada la implicación que tiene sobre la validez del sistema de representación proporcional establecido por el legislador local, primero se examinará la problemática que se plantea en el argumento de invalidez enunciado bajo el inciso d), en cuanto que, según alega el Partido Acción Nacional, el sistema de asignación de diputados de representación proporcional es

inconstitucional, porque permite la asignación de diputados de representación proporcional a los partidos que obtuvieron el 2% de la votación estatal válida emitida, no obstante que para mantener su registro la Constitución Federal, en su artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, les exige a todos los partidos locales obtener al menos el 3% del total de la votación válida emitida en cualesquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, por lo que exigirles tan sólo el 2% para obtener diputaciones bajo dicho principio, genera que se lleven al Congreso Local, por la vía de la representación proporcional, diputados de partidos que han perdido su registro estatal.

Por tanto, hay que partir de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así como en el 94 de la Ley General de Partidos Políticos, que son del tenor siguiente:

"Artículo 116. ...

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

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

"Artículo 94.

"1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

"...

"b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;

"c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la asamblea legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado; ..."

De lo transcrito se advierte que para que los partidos mantengan su registro deben obtener cuando menos el 3% de la votación válida emitida, lo cual se reitera en la Ley General e Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, se debe retomar lo señalado por este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015,²⁴ en el sentido de que debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional, porque la demostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal es condición imprescindible para que también ejerza su derecho a participar en el Congreso Local con diputados de representación proporcional.

Asimismo, se determinó que no solamente debía invalidarse la norma que establecía la asignación de diputaciones de representación proporcional a los partidos que no habían alcanzado el número de votos suficiente para conservar su registro, sino que se estableció que este tipo de violaciones

²⁴ En sesión pública de 10 de septiembre de 2015.

produce la invalidez total del sistema, porque para su conformidad con la Constitución Federal no bastaría con expulsar del orden jurídico las porciones normativas a las que aluden a dicha cifra del 2%, en la medida en que se dejaría un mecanismo incompleto e inviable para su aplicación.

No obstante lo anterior, dado que además se exponen otros argumentos de invalidez respecto de la fórmula en cuestión, se deben examinar también tales planteamientos, puesto que son aspectos que eventualmente tendrían que ser materia de análisis por el órgano legislativo local.

Así, en relación con el tema del inciso b), relacionado con la subrepresentación, conviene precisar lo siguiente:

Como se advierte de su transcripción, el artículo impugnado establece que las primeras once diputaciones de representación proporcional se distribuirán mediante rondas de asignación entre los partidos políticos con derecho a ello, en atención al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos de la votación estatal válida emitida, siguiendo el siguiente procedimiento:

En una primera ronda, se asignará una diputación a cada partido político que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal válida emitida. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 5%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 10%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 20% de la votación. Si agotado este procedimiento aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una y en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad.

Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se asignarán alternada y sucesivamente, utilizando el sistema de listas previamente registradas por los partidos políticos para tal efecto y atendiendo a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida, en los términos que se establezcan en la ley.

Si agotado este procedimiento, un partido político quedara subrepresentado, el artículo dispone que se hará uso de los hasta tres diputados

plurinominales adicionales sólo en la medida necesaria para evitar el margen de ocho puntos de subrepresentación.

Como aduce el accionante, esta última previsión, en el sentido de que se hará uso de "hasta tres diputados plurinominales adicionales" para integrar el Congreso, vulnera el principio de certeza y seguridad jurídica.

Lo anterior, porque conforme lo ha sentado esta Corte en reiterados precedentes, el principio de certeza consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de dicho proceso, es decir, que conozcan previamente, con toda claridad y seguridad, las reglas de su propia actuación y la de las autoridades electorales.

En el caso concreto, como mencionan los accionantes en sus escritos, con el referido criterio de "diputados plurinominales adicionales" existe una variación del número de integrantes que conformarán el Congreso, la cual depende de hechos fácticos y puede generar inequidad en la conformación de dicho órgano, ya que, una vez asignados los lugares, es posible incrementar las asignaciones de un partido político.

Si bien la Constitución Federal no establece un modelo específico respecto a la determinación de diputados de representación proporcional o al número que deba considerarse, como tampoco prohíbe que éstos puedan variar de una Legislatura a otra, también es cierto que el legislador local sí está obligado a definir previamente el número de curules para que las fuerzas políticas tengan una base certera de a cuántos lugares pueden aspirar, así como para calcular los límites de sobre y subrepresentación.

Razón por la cual debe **declararse la inconstitucionalidad de la medida legislativa en cuestión.**

En cuanto al tema identificado con el inciso **c)**, **referente a la votación que debe ser utilizada como parámetro para calcular los límites de sobre y subrepresentación**, a decir del accionante, corresponde a la "votación estatal emitida" y no a la votación estatal "válida emitida" como establece el artículo impugnado, tal argumento debe declararse **infundado**, conforme al criterio del Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en sesión de cinco de octubre de dos mil quince.

Para verificar la sobre y subrepresentación a la que alude el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal ("votación emitida"), no puede considerarse el total de la votación correspondiente a diputados, sino aquella que concierne válidamente a los partidos políticos, es decir, a la que se le restan de la totalidad de la votación los sufragios que no inciden en la representación del órgano legislativo a configurar mediante el principio de representación proporcional (votos nulos, los de los candidatos no registrados, los votos a favor de los partidos a los que no se les asignarán curules por dicho principio y, en su caso, los votos de los candidatos independientes).

Por lo tanto, al margen de la forma en que denomine a esa base el legislador estatal, lo trascendente es que coincida materialmente con la pretendida por el Poder Constituyente: una votación depurada que refleje la obtenida por cada partido político. Por lo tanto, contrario a lo afirmado por el accionante, es correcto que la Constitución Estatal tome como parámetro para calcular los límites de sobre y subrepresentación la votación estatal válida emitida.

Finalmente, en lo que respecta al tema cuestionado en el inciso **a)**, en el que se alega que el artículo 52 constitucional establece el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, este Pleno ha sostenido que tal disposición sólo es aplicable al ámbito federal, mientras que el artículo 116 de la Constitución Federal es el que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas.

Lo anterior no implica que ante la falta de una disposición expresa los Estados tengan libertad absoluta para establecer barreras legales, pues tienen que atender al sistema integral previsto en la Constitución Federal y a su finalidad, por lo que deben tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, con el objeto de que participen en la vida política, aunque cada entidad debe valorar cuál es un porcentaje adecuado al efecto, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

Ahora, en el caso, podría decirse que, al conformarse el Congreso Local por treinta y tres diputados de los cuales veintidós son electos por el principio de mayoría relativa y once por el principio de representación proporcional,

existe una proporción de sesenta y seis por ciento de diputados electos bajo el primer principio y treinta y tres por ciento de diputados bajo el segundo, lo cual no es desmedido ni hace nugatorio el derecho de las minorías.

Sin embargo, dado que la fórmula permite adicionar hasta tres diputados plurinominales y esto constituye la premisa sobre la que se reguló la asignación de las diputaciones de representación proporcional, aspecto que, como ya se ha establecido, resulta inconstitucional, lo que procede es declarar la invalidez del artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua y, por extensión, de los artículos 11, primer párrafo, 15, 16 y 17 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua,²⁵ en tanto que reiteran la fórmula establecida en la Constitución de la entidad.

²⁵ "Artículo 11

"1) El Congreso del Estado se integra por veintidós diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y once diputados electos según el principio de representación proporcional, para lo cual, existirá una circunscripción plurinominal correspondiente al territorio de la entidad. Podrán además asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación a que se refiere el artículo 16, numeral 2, de esta ley.

"2) La elección de los diputados de representación proporcional, se realizará conforme a las bases que establecen la Constitución Política del Estado y la presente ley.

"3) Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"4) El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años."

"Artículo 15

"1) Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados, según el principio de representación proporcional, los partidos políticos que acrediten haber postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en catorce o más distritos electorales y alcancen cuando menos el 2% del total de la votación estatal válida emitida.

"2) Para los efectos del numeral anterior y para la aplicación de los artículos 40 de la Constitución Política del Estado y 17 de esta ley, se entiende por votación total emitida a la suma total de los votos depositados en las urnas para diputados de mayoría relativa en el Estado.

"3) Para los efectos del numeral 1 del presente artículo, y para la aplicación del artículo 40, de la Constitución Política del Estado, se entiende por votación estatal válida emitida, para determinar los porcentajes de votación obtenida por los partidos políticos, a la que resulte de restar, a la votación total emitida, los votos a favor de candidatos independientes, los votos a favor de candidatos no registrados, así como los votos nulos.

"4) La determinación de los porcentajes para la asignación de curules a que se refiere el artículo 40 de la Constitución Política del Estado, se hará restando a la votación estatal válida emitida definida en el numeral anterior, la votación de aquellos partidos políticos y coaliciones que no alcanzaron el 2% de la misma.

"5) Para efectos de la asignación de diputados bajo el principio de representación proporcional y en los términos de los artículos 16 de esta ley y 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se entiende por votación estatal válida emitida, el total de los votos depositados en las urnas para diputados de mayoría relativa, menos los votos de candidatos independientes, los votos de candidatos no registrados, los votos nulos y los votos a favor de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 2% de la votación referida en el numeral 3 de este artículo."

"Artículo 16

"1) Ningún partido político podrá contar con más de veintidós diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida, referida en el numeral 5 del artículo 15 de esta ley. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma de su votación estatal válida emitida más ocho puntos.

"2) En la integración de la totalidad de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal válida emitida que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales. Esta base se aplicará una vez que se hayan asignado los once diputados de representación proporcional conforme al procedimiento establecido en esta ley, haciendo uso en su caso, hasta de tres diputados adicionales conforme a lo previsto en el artículo 11, numeral 1 de esta ley.

"3) De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Estatal Electoral, deberán integrarse con el 50% de candidatos propietarios de un mismo género, lo que se observará igual con los suplentes. Se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género.

"4) Las listas de registro de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista."

"Artículo 17

"1) Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, cada partido político deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener más del 50% de candidatos de un mismo género. Cada fórmula deberá ser del mismo género.

"El incumplimiento de este precepto dará lugar a la negativa del registro de la referida lista, la que, en su caso, podrá subsanarse dentro del lapso de registro señalado para ese efecto.

"2) Las primeras once diputaciones de representación proporcional se distribuirán mediante rondas de asignación entre los partidos políticos con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos de la votación estatal válida emitida, a que hace referencia el numeral 5, del artículo 15 de la presente ley. En una primera ronda, se asignará una diputación a cada partido político que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación antes mencionada. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 5%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 10%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 20%. Si agotado este procedimiento, aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una y en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad.

"3) Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se asignarán alternada y sucesivamente: en primer lugar, utilizando el sistema de listas previamente registradas por aquéllos conforme a esta ley, y, en segundo lugar, atendiendo a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada unos (sic) de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida.

"4) Si agotado este procedimiento, un partido político quedara subrepresentado conforme a lo previsto en el numeral 2, del artículo 16 de esta ley, se hará uso de los diputados plurinominales adicionales, sólo en la medida necesaria para evitar el margen de ochos (sic) puntos de subrepresentación al que se ha hecho alusión. Una vez asignado el diputado o diputados plurinominales adicionales para compensar la subrepresentación, no se (sic) volverá a hacerse recálculo de la misma, ni asignación alguna."

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, relativo a los efectos.

SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV y 45, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha y términos de los efectos de las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

Con base en lo anterior, en el caso, se determina que las declaratorias de invalidez decretadas surtirán plenos efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Asimismo, respecto de la invalidez del artículo 40 de la Constitución de Chihuahua, en el cual se estableció el sistema de asignación de diputados de representación proporcional, este Pleno determina que el Congreso del Estado de Chihuahua dentro de los sesenta días naturales siguientes al en que surta efectos este fallo, debe establecer de nueva cuenta el sistema para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, tomando en consideración que conforme al orden jurídico local, se advierte lo siguiente:

- Según lo establecido en la Ley Electoral Local, el registro de candidatos a diputados por ambos principios debe tener lugar del 15 al 25 de abril de 2016;²⁶
- El primer periodo de sesiones del Congreso del Estado de Chihuahua concluye el próximo 31 de diciembre; además, que la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Chihuahua podrá convocar, en su caso, a un periodo extraordinario de sesiones para dar cumplimiento a lo ordenado en la presente ejecutoria.²⁷

²⁶ "Artículo 109

"1) Los plazos para presentar la solicitud de registro de candidaturas durante el año de la elección serán los siguientes:

"a. Del 15 al 25 del mes de marzo, tratándose de candidatos a gobernador;

"b. Dentro de un plazo del 15 al 25 del mes de abril, tratándose de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, miembros de los Ayuntamientos y síndicos."

²⁷ "Artículo 48. El Congreso se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones cada año. El primero iniciará el primer día del mes de octubre y concluirá a más tardar el **treinta y uno de diciembre**; y el segundo dará inicio el día primero de marzo y concluirá a más tardar el treinta de junio."

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P/J. 98/2006, emitida por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.—El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el procurador general de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario

"Artículo 51. El Congreso tendrá periodos extraordinarios de sesiones siempre que fuere convocado por la Diputación Permanente, la que lo acordará por sí o a solicitud fundada del Ejecutivo o de, cuando menos, tres diputados.

"En todo caso, quien hubiere promovido la convocatoria presentará al Congreso un informe sobre los motivos y objeto de ella, debiendo ser los asuntos que ésta comprenda los únicos que se aborden en dichos periodos."

quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral."²⁸

Cabe señalar que, en el caso, no le resulta aplicable al Congreso del Estado de Chihuahua lo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,²⁹ pues las adecuaciones que debe realizar a la Constitución Local las hará en cumplimiento de lo resuelto en esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes las acciones de inconstitucionalidad 67/2015, 72/2015 y 82/2015, promovidas por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Morena, respectivamente.

SEGUNDO.—Son parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 72/2015 y 82/2015, promovidas por los Partidos Políticos Acción Nacional y Morena; e infundada la acción de inconstitucionalidad 67/2015, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano.

TERCERO.—Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y 72/2015, promovidas por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, respecto del artículo 21, fracción II, en la porción normativa que indica "militante", de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

CUARTO.—Se reconoce la validez del procedimiento legislativo de reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como de los artículos 21, fracción II, con la salvedad precisada en el resolutivo tercero de este fallo, 27 y 37, párrafo sexto, del propio ordenamiento constitucional.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 27 Ter, párrafo tercero, en la porción normativa que dice "denigren a las instituciones y a los propios partidos, o", 37, párrafo último, en la porción normativa que indica

²⁸ Novena Época. Registro digital: 174536. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, materia constitucional, tesis P./J. 98/2006, página 1564.

²⁹ "Artículo 105. ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. ..."

"y fuera de las causales graves, dolosas y determinantes que corresponda resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación." y 40, todos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

SEXTO.—En relación con la declaratoria de invalidez decretada respecto del artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en el cual se estableció el sistema de asignación de diputados de representación proporcional, dentro de los sesenta días naturales siguientes al en que surta efectos este fallo, el Congreso del Estado de Chihuahua debe establecer de nueva cuenta el sistema para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional.

SÉPTIMO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 11, párrafo primero, 15, 16 y 17 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

OCTAVO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

NOVENO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En relación con los puntos resolutiveos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación activa y a las causas de improcedencia. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto

del considerando quinto, en su tema II, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 21, fracción II, en la porción normativa que indica "militante", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron a favor. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción II, en la porción normativa que indica "militante", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, en su tema I, consistente en desestimar el planteamiento relativo a la vulneración del procedimiento legislativo. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Silva Meza y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, en su tema II, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 21, fracción II, en la porción normativa que indica "en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, en su tema II, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 21,

fracción II, en la porción normativa que indica "afiliado o su equivalente", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, en su tema III, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando quinto, en su tema V, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 37, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Los Ministros Luna Ramos, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, en su tema IV, consistente en la declaración de invalidez del artículo 27 Ter, párrafo tercero, en la porción normativa que indica "denigren a las instituciones y a los propios partidos, o", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, en su tema VI, consistente en la declaración de invalidez del artículo 37, párrafo último, en la porción normativa que indica "y fuera de las causales graves, dolosas y determinantes que corresponda resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, en su tema VII, segunda parte, consistente en declarar fundado el argumento alusivo a que prever el uso de hasta tres diputados plurinominales adicionales para integrar el Congreso vulnera el principio de certeza y seguridad jurídica, respecto del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, en su tema VII, cuarta parte, consistente en declarar fundado el razonamiento consistente en que el dos por ciento para asignar diputaciones de representación proporcional es violatorio de la Constitución Federal, respecto del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular.

En relación con los puntos resolutivos sexto, séptimo y octavo:

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS (VALIDEZ DEL DECRETO No. 118, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA, EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 21 DE JULIO DE 2015).

II. CONGRESOS LOCALES. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL PARA ESTABLECER EL NÚMERO DE DIPUTADOS, EL CUAL DEBE SER PROPORCIONAL A LOS HABITANTES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, DENTRO DEL PARÁMETRO DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 32, PÁRRAFO PRIMERO, 33, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y IV, Y 34, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, ASÍ COMO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO 118 POR EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

III. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR ESTE PRINCIPIO, AUNQUE NO A REGLAMENTARLO DE UNA FORMA ESPECÍFICA, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO POR LA LEY FUNDAMENTAL Y A SU FINALIDAD (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 32, PÁRRAFO PRIMERO, 33, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y IV, Y 34, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, ASÍ COMO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO 118 POR EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

IV. CANDIDATURAS COMUNES. LAS LEGISLATURAS LOCALES SON COMPETENTES PARA REGULARLAS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 95, PÁRRAFOS DÉCIMO NOVENO Y VIGÉSIMO –ANTES DÉCIMO OCTAVO Y DÉCIMO NOVENO–, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA).

V. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. AL TENOR DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO F), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA CONSERVAR SU REGISTRO, NO LES ES EXIGIBLE UN PORCENTAJE MÍNIMO EN LAS ELECCIONES DE AYUNTAMIENTOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95, PÁRRAFO DÉCIMO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y AYUNTAMIENTOS").

VI. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. LA REGULACIÓN SOBRE LAS CAUSAS DE PÉRDIDA DE SU REGISTRO ES COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES, LAS QUE DEBEN APEGARSE A LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95, PÁRRAFO DÉCIMO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y AYUNTAMIENTOS").

VII. CANDIDATOS A DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDEN POSTULARLOS DE FORMA SIMULTÁNEA SIEMPRE Y CUANDO NO EXCEDAN EL LÍMITE DE VEINTE POR CIENTO DE CANDIDATURAS SIMULTÁNEAS, EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE DIPUTADOS QUE DEBAN INTEGRAR EL CONGRESO DEL ESTADO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 33, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VIII. DIPUTADOS LOCALES. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES DE PREVER LA IMPOSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN CONSECUTIVA DE LOS QUE OCUPABAN ESE CARGO AL ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE, AL SER DIRECTAMENTE APLICABLE EL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE (VALIDEZ DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO 118 POR EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN

DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

IX. ELECCIONES EXTRAORDINARIAS. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA REGULARLAS EN EL ÁMBITO ESTATAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN XXV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA).

X. PARIDAD DE GÉNERO. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES GARANTIZAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS PARA LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, TANTO EN LAS ELECCIONES ORDINARIAS COMO EN LAS EXTRAORDINARIAS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95, PÁRRAFO DÉCIMO SÉPTIMO –ANTES DÉCIMO SEXTO–, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "ORDINARIAS").

XI. ELECCIONES LOCALES. OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES DE HOMOLOGAR POR LO MENOS UNA DE ELLAS CON LAS ELECCIONES FEDERALES A CELEBRARSE EN EL AÑO DOS MIL DIECIOCHO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS SÉPTIMO, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DEL DECRETO 118 POR EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

XII. ELECCIONES. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SIMULTANEIDAD DE, CUANDO MENOS, UNA ELECCIÓN LOCAL CON LAS FEDERALES (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 118 POR EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL QUINCE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2015 Y SUS ACUMULADAS 71/2015 Y 73/2015. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO MORENA. 30 DE NOVIEMBRE DE 2015. PO-NENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de noviembre de dos mil quince.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de escritos iniciales, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escritos presentados en las fechas y por los partidos políticos precisados a continuación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos del Decreto Número 118, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el veintiuno de julio de dos mil quince:

| Acción | Fecha de presentación y lugar | Promovente | Normas impugnadas |
|---------|---|--|---|
| 69/2015 | Catorce de agosto de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. | Partido de la Revolución Democrática (partido político nacional), por conducto de Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional. | Decreto 118, por violaciones en el procedimiento y, en particular, los siguientes preceptos: - Párrafo primero del artículo 32 - Párrafo primero y fracciones I y IV del artículo 33 - Párrafo primero del artículo 34 - Párrafo décimo tercero del artículo 95 - La adición de una fracción al artículo 33, para ser la fracción IX. - La adición de dos párrafos al artículo 95, para ser los párrafos décimo octavo y décimo noveno. |

| | | | |
|---------|---|--|---|
| | | | <p>- La omisión legislativa, consistente en establecer en el artículo segundo transitorio una salvedad con respecto a la entrada en vigor de la reducción del número de diputados.</p> <p>- La omisión en el artículo décimo transitorio de prohibir la reelección de los diputados locales actualmente en funciones.</p> |
| 71/2015 | Veinte de agosto de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. | Partido Acción Nacional (partido político nacional), por conducto de Gustavo Enrique Madero Muñoz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional. | Decreto 118, específicamente, el artículo 95 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (cabe precisar que en el concepto de invalidez único, el partido sólo impugna los párrafos décimo octavo y décimo noveno del artículo 95). |
| 73/2015 | Veinte de agosto de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. | Movimiento Regeneración Nacional (partido político nacional) por conducto de Martí Batres Guadarrama, presidente del Comité Ejecutivo Nacional. | Decreto 118, los siguientes preceptos: <ul style="list-style-type: none"> - Fracción XXV del artículo 54 - La omisión legislativa respecto de las fracciones VIII y XXIV del artículo 54 - Párrafo décimo sexto del artículo 95 - Párrafos décimo octavo y décimo noveno del artículo 95 - Artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios. |

Se precisaron como **autoridades emisoras y promulgadoras** de las normas impugnadas a la LXI Legislatura Constitucional del Congreso y al Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** De manera coincidente, los accionantes señalaron como violados los artículos 1o., 16, 41, 116, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de los artículos señalados en el párrafo precedente, el Partido de la Revolución Democrática señaló como vulnerados los artículos 9o. y 14 de la Constitución Federal.

Por su parte, el Partido Acción Nacional señala, además de los preceptos referidos, los artículos 34, 35, 39, 40, 73 y 134 de la Constitución Federal.

Mientras que el Partido Morena, adicionalmente, señaló los artículos 1o., 2o., 4o., 17, párrafo segundo, 35, fracciones I, II y III, 39, 40 y 54, fracción V, de la Constitución Federal; así como los artículos 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2, 3, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; los puntos I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y los artículos 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. Los promoventes hicieron valer los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

I. En la acción de inconstitucionalidad 69/2015, el Partido de la Revolución Democrática planteó conceptos de invalidez en contra del procedimiento legislativo y a temas de fondo respecto de la norma impugnada.

El Partido de la Revolución Democrática sostuvo que con las reformas a la Constitución Local, tanto el Congreso del Estado de Tlaxcala, como los treinta y nueve de sus Ayuntamientos, cometieron violaciones al procedimiento legislativo, a los principios de legalidad, certeza, seguridad y equidad jurídica, libertad del sufragio, así como representación política:

1) Violación a los principios y derechos de debido proceso y de legalidad durante el procedimiento legislativo relativo a la reserva de artículos en lo particular.

Al respecto, adujo que fueron transgredidos el párrafo segundo del artículo 14 y el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el decreto impugnado viola los principios de debido proceso y de legalidad, toda vez que el procedimiento legislativo no cumple con los requisitos de validez de los actos de autoridad. En efecto, señaló que se violaron el debido proceso parlamentario y la legalidad en la sesión extraordinaria en que se aprobó el decreto impugnado por los siguientes motivos:

1. Dictámenes de comisiones, fundados y motivados.

El promovente reconoció que el dictamen con proyecto de decreto fue elaborado cumpliendo con el debido procedimiento legislativo y el principio de debate democrático en las Comisiones Legislativas; sin embargo, existieron las siguientes violaciones:

2. Falta de motivación general, al solicitar la reserva de los artículos en particular.

El partido argumentó que cuando se reservaron en lo particular y se presentaron las nuevas propuestas de los artículos 32, 33, 34, 35, 60, 95, tercero, séptimo, octavo y noveno transitorios del referido decreto, los diputados María Angélica Zárate Flores y Armando Ramos Flores, que presentaron nuevas propuestas, no realizaron la exposición de motivos y que, al tratarse de temas trascendentales para la vida política de la entidad como la disminución de diputados, debieron respetarse el sistema de partidos y los derechos humanos de representación y la libertad del sufragio.

Adujo que dichas propuestas estaban vinculadas con la disminución del número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, el establecimiento de la nueva distritación de circunscripciones uninominales, las candidaturas simultáneas y el establecimiento de un modelo de coalición electoral denominado "candidatura común", al cual se refirió como expulsado del sistema electoral nacional. Al respecto, señaló que los referidos temas estaban vinculados con los derechos humanos de representación y libertad de sufragio y con el sistema de partidos y que, en virtud de lo anterior, la inexistencia de motivos transgredió los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que establecen la obligación de fundamentar y motivar actos de autoridad.

El promovente argumentó que no se cumplió con el requisito de motivación, ya que no se expusieron los motivos para aprobar las reformas que se impugnan y que la votación, por sí sola, no significa que su aprobación haya sido válida. Señaló que la propuesta de reserva, al pretender ser parte de un dictamen y de un decreto, debió cumplir con lo establecido en los artículos 124 y 125 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.¹

¹ **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala**

"Artículo 124. Todo dictamen contendrá, cuando menos, lo siguiente:

"I. Referencia de los antecedentes del trabajo de la comisión, que incluya el resultado de las consultas, comparecencias y conferencias llevadas a cabo;

Basándose en el acta de sesión extraordinaria del Congreso Local, sostuvo que el procedimiento legislativo que dio lugar a las normas impugnadas no cumplió con lo establecido en los artículos 124 y 125 del referido reglamento, toda vez que los diputados trataron de motivar los temas de los artículos reservados 32 y 33, pero no expusieron motivos respecto de las candidaturas comunes, emblemas comunes, convenios o las nuevas propuestas en los artículos transitorios del dictamen, lo cual implica –según su criterio– un nulo debate legislativo de la norma impugnada y, consecuentemente, su invalidez, al no ajustarse a los principios de debido proceso y legalidad.

En ese sentido, citó la acción de inconstitucionalidad 19/2010, para referir que para el estudio de la validez de las normas deben atenderse determinados estándares dentro del procedimiento legislativo, tales como:

- a) El respeto a los derechos de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.
- b) La correcta aplicación de las reglas de votación.
- c) Publicidad en la deliberación y votación.

Además, señaló que la argumentación respecto a la disminución de diputados no fue la debida, toda vez que los diputados basaron su propuesta en criterios de ahorro presupuestal y de gobernabilidad, los cuales no corresponden al criterio poblacional establecido en la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

3. Falta de conocimiento pleno, claro, fehaciente y con antelación de las propuestas.

El partido promovente señaló que las propuestas de los artículos reservados no fueron hechas del debido conocimiento del conjunto de los diputados, sino que únicamente se conocieron en el momento en que fueron leídas por los diputados promoventes, además, señaló que del acta de sesión y de su versión estenográfica se advierte que únicamente se leyeron las propues-

"II. Explicación resumida de los motivos, generales y particulares, en que se basa;

"III. Una parte expositiva de las razones jurídicas en que se funde y justifique, y

"IV. Concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación."

"Artículo 125. Cuando los dictámenes se refieran a la proposición de una iniciativa de ley, decreto o acuerdo, contendrá una exposición clara y precisa de los motivos de la misma y el texto íntegro de los artículos propuestos y en su caso de los que se pretenda reformar o derogar."

tas, pero que éstas nunca se entregaron a la mesa directiva o a los diputados y que, por ello, al no haberse presentado por escrito (en violación al artículo 143 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, en relación con los diversos 45, fracciones I, II, V y VI, y 104, fracciones V y XII, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala), no fueron hechas del debido conocimiento de los diputados, sino hasta el momento en que éstas fueron leídas, lo que deriva de una falta de exhaustividad y de certeza en lo planteado, por lo que se dio un falso y nulo debate, a grado tal que los cinco diputados que intervinieron se refirieron a sólo uno de los temas de los artículos reservados.

Citó la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y acumuladas y la acción de inconstitucionalidad 19/2010, enfatizando que el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio es un órgano deliberante. En suma, adujo que se incumplió con el debido proceso parlamentario y la legalidad, principios previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que estima que se debe declarar la invalidez de las reformas aprobadas en los artículos reservados.

4. Falta de debate y de votación artículo por artículo.

El partido promovente impugnó el hecho de que en el proceso legislativo no se diera debate y votación artículo por artículo de la reserva y que no existiera una forma específica de debate. Citó el artículo 131, fracción IV, inciso e), del reglamento interior y el artículo 45, fracciones I y V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala, para apoyar el argumento relativo a que la mesa directiva tiene la facultad de asegurar el debido desarrollo de los debates y que en razón de ello, debió atender el hecho de que un diputado hizo una moción, a fin de que se discutiera cada artículo en lo particular.

Precisó que la moción hecha por el diputado Jaime Piñón Valdivia, en el sentido de que se debatiera artículo por artículo para que existiera exhaustividad en la deliberación, fue rechazada mecánicamente por los veintiún diputados que aprobaron el dictamen, es decir, por una mayoría que –estimó– no estaba dispuesta a debatir. En tal virtud, sostuvo que la mesa directiva incumplió con los artículos 131 del reglamento y 45 de la ley orgánica, que le confieren la atribución de asegurar el debido desarrollo de los debates.

Adujo que al abrirse el debate sólo intervinieron cinco diputados en contra de sólo uno de los temas de los artículos reservados, situación que no permitió que se ahondara en el análisis y discusión de todos los contenidos

de cada artículo reservado, debido a la falta de precisión en la forma del debate determinada por la mesa directiva y su presidente.

En resumen, argumentó que debe declararse la invalidez del procedimiento legislativo, al no determinarse la forma de debate parlamentario y por la falta de conocimiento de la propuesta de los artículos reservados hasta que fue leída (por no haberse entregado por escrito), así como por falta de motivación.

Por otra parte, señaló que la forma de votación conjunta de los artículos reservados no permitió establecer una diferenciación entre las propuestas y los artículos que conllevara a que cada diputado expresara con su voto un criterio serio y diferenciado respecto a cada propuesta y cada artículo, siendo así que no existe certeza en los votos ni en la voluntad de los diputados, pues se vieron obligados a votar por todos los artículos reservados en su conjunto, ya que se trató de una forma de votación impuesta por la mesa directiva que impidió la libertad del voto de cada diputado. Que al no haber claridad sobre cómo deberían haberse votado los artículos reservados, lo conducente era que la mesa directiva aplicara el artículo 45, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo,² para asegurar el debate y la forma de votación.

5. Inexistencia de dispensa de trámite.

El partido promovente adujo que, a excepción de la dispensa de la segunda lectura del dictamen, no hubo ninguna otra dispensa de trámite que pudiera excusar a la mesa directiva o al propio Pleno de incumplir con algunas disposiciones del procedimiento legislativo; argumentó que no existió algún tipo de urgencia que ameritara omitir la motivación, la determinación de la forma del debate y la omisión de hacer llegar por escrito las propuestas.

En ese sentido, precisó que en el caso en concreto se trataba de un dictamen y no de una iniciativa, y que no se presentó ninguno de los supuestos del artículo 117 del reglamento interior.³

² **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 45.** La mesa directiva tiene las atribuciones siguientes:

"I. Conducir las sesiones del Congreso del Estado y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno;

"II. Garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en esta ley."

³ **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 117.** En los casos de urgencia, cuando se evidencie que se encuentra en riesgo la estabilidad política, económica y social del Estado y sean de obvia y urgente resolución o que esté por

Que al haberse hecho la reserva de los artículos, lo procedente era solicitar que se otorgara la dispensa de ir a las Comisiones Unidas y que la misma fuera de urgente y obvia resolución, aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Además, argumentó que debió haberse atendido a los artículos 129 y 130⁴ del reglamento interior, es decir, ponerse a debate las nuevas propuestas en una hora distinta, al menos para que los diputados hubieran tenido la oportunidad de conocer plenamente su contenido.

En síntesis, adujo que, al concederse la reserva de diversos artículos del dictamen, ésta debió haberse remitido a las Comisiones Unidas para la formulación de un nuevo dictamen, o bien, que de haberse solicitado y concedido la dispensa de dicho trámite debió haberse acreditado el carácter de urgente y aprobado por dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con el artículo 133 del reglamento interior.

6. Indebido mandato al secretario parlamentario para formular correcciones y adecuaciones.

El partido promovente señaló que el presidente de la mesa directiva no tiene facultades para ordenar al secretario parlamentario que haga la correcciones y adecuaciones al dictamen, toda vez que el artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala no le confiere dicha facultad, más aún, que el artículo 129 de su reglamento interior⁵ establece que ninguna disposición o proyecto se discutirá si no pasa primero por la comisión competente para la elaboración de su dictamen. Por lo tanto, concluyó

concluir algún periodo de sesiones, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá el Pleno dar curso a las iniciativas y ponerlas a discusión inmediatamente después de su lectura.

"Sólo en estos casos podrá ser dispensado el requisito de turno a comisión para dictamen."

⁴ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

"**Artículo 129.** Ninguna proposición o proyecto se discutirá sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso del Congreso se califiquen de urgencia o de obvia resolución."

"**Artículo 130.** En los casos de urgencia y obvia resolución, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados que estén presentes, se podrá, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura."

⁵ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

"**Artículo 129.** Ninguna proposición o proyecto se discutirá sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso del Congreso se califiquen de urgencia o de obvia resolución."

que las correcciones y adecuaciones no debieron ser ordenadas al secretario parlamentario para que las reformara, sino a las comisiones competentes.

Finalmente, el partido promovente estimó que se violaron los principios de debido proceso y de legalidad, así como las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que están reguladas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al incumplirse el contenido normativo del artículo 51 de la Constitución Local,⁶ pues al momento de reservarse los artículos en lo particular y, al no haber sido aprobadas las reformas a los artículos considerados originalmente en el dictamen, lo procedente era que la mesa directiva determinara su remisión a las Comisiones Unidas, con o sin debate, a efecto de que formularan un nuevo dictamen conforme al artículo 133 del reglamento interior.⁷

2) Violación al principio de debido proceso y de legalidad en la votación de los Ayuntamientos.

En este concepto de invalidez el partido promovente realiza un análisis del acta y de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria de treinta de junio de dos mil quince del Congreso del Estado, así como de las actas de sesiones de Cabildo de los Ayuntamientos en las que se aprobó el decreto impugnado y de la declaración de diecisiete de junio de dos mil quince hecha por la Comisión Permanente del Congreso del Estado respecto de la aprobación del dictamen.

Con base en el análisis de los documentos señalados en el párrafo precedente, el partido promovente precisó la votación del Congreso del Estado y aseveró que la aprobación hecha por los Ayuntamientos incumplió con las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como en el artículo 120 de la Constitución de Tlaxcala.

⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"**Artículo 51.** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones."

⁷ **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 133.** Desechado un dictamen por el Pleno, en lo general o en uno de sus artículos volverá a la comisión para que lo reforme en el sentido de la discusión, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

"I. Si se hubieren manifestado diversas opiniones, la reforma se hará en el sentido indicado por el mayor número de ellas;

"II. Si no hubiere habido discusión, la comisión estudiará de nuevo su dictamen y lo presentará reformándolo en los términos que crea conveniente o en los que lo hizo primeramente, y

"III. En este caso, deberá ampliar sus fundamentos, para la mejor ilustración del Pleno."

Señaló que aparentemente se cumplió con el artículo 120 de la Constitución Local, al haber sido aprobado el dictamen por treinta y nueve Ayuntamientos, pero que de las actas de sesión se advierten inconsistencias.

En efecto, el Partido de la Revolución Democrática señaló como violación al procedimiento legislativo y de votación la falta de debate por parte de los Ayuntamientos, que en las actas de sesiones de Cabildo no se asentó fehacientemente que haya habido debate en ninguno de los Ayuntamientos, pues sólo en siete⁸ se dice que hubieron comentarios, en nueve⁹ de ellos se dice que hubo algún análisis, en diecinueve sólo se dice que se le dio lectura al documento de reforma constitucional y que en cuatro de ellos ni siquiera se le dio lectura al dictamen; aunado a lo anterior, señaló que en treinta y nueve Ayuntamientos¹⁰ no existió libertad ni equidad para debatir. Además de que sólo en diecinueve sesiones de Cabildo se advierte que se leyó el dictamen, en cuatro que no se leyó y en veintitrés sólo se anotó que se dio lectura.

Adicionalmente, argumenta que en algunas de las sesiones de Cabildo no se dio una votación libre ni auténtica; y desarrolla su razonamiento de la siguiente forma:

a) Que en los Cabildos de Muñoz de Domingo Arenas, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco y Zacatelco se votaron dos dictámenes (el impugnado y el de derechos humanos, de veinticinco de junio de dos mil quince) en forma conjunta y se aprobaron por unanimidad o por mayoría calificada, sin embargo, no consta fehacientemente cuál es el sentido y la voluntad de cada uno de los integrantes de los Ayuntamientos. Precisa que lo irregular estriba en la forma conjunta en la que se votaron ambos dictámenes, pues en ninguna de las actas consta fehacientemente la voluntad de cada uno de los integrantes del Ayuntamiento, respecto de la aprobación de ambos dictámenes.

Asimismo, señala que las actas de Cabildo no establecen los motivos ni el fundamento por los cuales se aprobaron.

⁸ Apizaco, Calpulalpan, Ixtacuixtla, Papalotla, S. J. Zacualpan, S. J. Huactzinco y Totolac.

⁹ Apetatitlán, Ixtenco, Nanacamilpa, S. F. Tetlanohcan, S.L. Axocomanitla, Sanctórum, S.C. Ayometla, Teolochoholco y Tetlatlahuca.

¹⁰ Acuamanala, Apetatitlán, Apizaco, Atlangatepec, Benito Juárez, Calpulalpan, Contla, El Carmen Tequexquitla, Emiliano Zapata, Hueyotlipan, Ixtacuixtla, Ixtenco, La Magdalena Tlalteluco, Muñoz de Domingo Arenas, Nanacamilpa, Nativitas, Papalotla, San Francisco Tetlanohcan, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Sanctórum, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Tlaxcala, Santa Isabel Xiloxotla, Tenancingo, Teolochoholco, Tepetitla, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco, Totolac, Xaloztoc, Yahque-mehcan, Zacatelco y Zitlaltépetl.

Adujo que la aprobación que se emita en las sesiones de Cabildo debe hacerse constar fehacientemente en las actas y no inferirse, que si no consta de manera concreta que se aprobó el dictamen impugnado, no es factible tenerse por aprobado. Para robustecer su argumento cita la jurisprudencia, de rubro: "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE."¹¹

b) Que la aprobación del dictamen no fue auténtica, toda vez que en diecinueve sesiones de Cabildo únicamente se dio lectura del dictamen, en cuatro no hubo lectura y en dieciséis sólo hubieron comentarios del mismo.

De las actas de las sesiones de Cabildo de los Municipios de Emiliano Zapata, Zacatelco, Atlangatepec, la Magdalena Tlaltelulco, Santa Isabel Xiloxotla, Tenancingo, Papalotla, Tlaxcala y Totolac advierte que no hubo certeza de lo que se aprobó, puesto que no se deduce realmente el sentido de los votos.

Por lo que respecta a los Municipios de Apizaco, Papalotla, Totolac, Xaloztoc, Hueyotlipan y Zitlaltépetl adujo que no se asentó que hubiera mayoría calificada; además, argumentó que de acuerdo al artículo 72, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, los secretarios de los Ayuntamientos de Apizaco y Hueyotlipan no estaban facultados para modificar o aclarar las actas a su discrecionalidad, por lo que fue incorrecto que en el oficio de remisión de actas se precisara que en el caso de Apizaco se aprobó por trece de dieciséis votos y de Hueyotlipan por unanimidad.

De las actas de Cabildo precisó lo siguiente:

a) En seis no se estableció fehacientemente que se haya aprobado por la mayoría calificada de dos tercios de sus integrantes.¹²

b) En cuatro, donde se aprobaron dos dictámenes distintos, no hay certeza de que se hayan aprobado con dicha votación.¹³

¹¹ Tesis P./J. 34/2004, con número de registro digital: 181362, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 866, Novena Época.

¹² Apizaco, Papalotla, Totolac y Xaloztoc, Hueyotlipan y Zitlaltépetl.

¹³ Muñoz, Nopalucan, Zacatelco y Santa Apolonia Teacalco.

a) En veintiséis no hay certeza de la votación de cada munícipe, pues se dice, pero no se demuestra que hubo unanimidad.

b) En los treinta y nueve no existió debate democrático.

3) Violación al criterio constitucional de número de diputados locales y al principio de representación, al disminuirse el número de diputados que integran el Congreso del Estado de Tlaxcala, así como al principio de certeza, al establecer la entrada en vigor inmediata de una nueva integración del Congreso del Estado sin posibilidad legal y material de llevar a cabo el procedimiento de redistribución.

En ese concepto de invalidez, el partido promovente señala que, al reformar el artículo 32 de la Constitución de Tlaxcala, que establece que habrá 15 diputados electos en distritos uninominales por el principio de mayoría relativa y 10 diputados electos a través de listas de candidatos por el principio de representación proporcional no se atendió al criterio poblacional establecido en el primer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, sino que respondió a criterios insuficientes, como lo son el ahorro al erario público y el retraso en los acuerdos legislativos.

El promovente estimó que el objetivo del principio de representación proporcional es que los votos no se pierdan y que el porcentaje refleje exactamente al electorado, pues es el elemento decisorio para asignar cargos, lo cual tiene sustento en los artículos 54, 56, 60 y 116 de la Constitución Federal, en los artículos 16 y 17 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en los artículos 32 y 33 de la Constitución Local.

Con base en ello, adujo que si bien 15 diputados electos por mayoría relativa es un número factible, dados los datos poblacionales obtenidos con el Censo General de Población y Vivienda del 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, lo cierto es que, a pesar de esa factibilidad, existen inconvenientes.

El promovente señaló que los criterios tomados para la disminución de diputados y reflejados en la exposición de motivos, relativos al ahorro del erario público y al retraso en la toma de decisiones, son criterios insuficientes, los cuales no tienen sustento constitucional, pues debió atenderse el criterio poblacional que establece el párrafo primero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se cumpla con el principio de representación.

Por otra parte, señaló que el principio de representación proporcional consiste en la elección de diputados conforme al número porcentual de votos que obtiene cada partido, cuyo objetivo es que los votos no se pierdan y que, por ello, el porcentaje es el elemento decisorio para asignar cargos.

En ese sentido, el porcentaje que obtenga cada partido debe corresponder a un número lo más exactamente posible de cargos, por lo que, al reducirse de 13 a 10 diputados, se deja de cumplir con el principio de representación, toda vez que podrían quedar sin representación un numeroso porcentaje de votos-ciudadanos, sólo en este momento están en condiciones de participar en el proceso electoral de Tlaxcala del 2015-2016 los siguientes partidos políticos:

| Partidos políticos nacionales |
|--|
| 1. Partido Acción Nacional |
| 2. Partido Revolucionario Institucional |
| 3. Partido de la Revolución Democrática |
| 4. Partido Verde Ecologista de México |
| 5. Partido del Trabajo |
| 6. Partido Movimiento Ciudadano |
| 7. Partido Nueva Alianza |
| 8. Partido Movimiento de Regeneración Nacional |
| 9. Partido Encuentro Social |
| Partidos políticos estatales |
| 1. Partido Socialista |
| 2. Partido Alianza Ciudadana |

El partido señaló que si sólo hay 10 diputados para asignarse por principio de representación proporcional, de entrada a dos partidos políticos no se les asignaría nada, aunque hayan logrado el porcentaje de un cociente natural, por el resto mayor a cinco partidos ya no les sería asignado ningún diputado. Es decir, que al reducirse el número de diputados, particularmente el número de diputados plurinominales, el fin de la representación proporcional no se cumple, ya que quedarían sin representación un numeroso porcentaje de votos ciudadanos a través de los partidos políticos.

El partido sostuvo que la disminución de los diputados locales es una decisión que se relaciona con el sistema de elección, el principio de represen-

tación, los principios electorales de legalidad y certeza en la participación de los partidos en la competencia electoral, razón por la cual, de quedar excluidos algunos partidos políticos en la asignación de diputados de representación proporcional, se estarían violando los derechos humanos de no discriminación y de representación de las minorías, contenidos en los artículos 29, 32 y 34 de la Constitución Federal, así como en el 29 de la Constitución de Tlaxcala.

El promovente argumentó que no se previeron las consecuencias de mantener el criterio de derecho a la asignación de diputados de representación proporcional establecido en la fracción II del artículo 33 de la Constitución Local; de ahí que de mantenerse la reducción de 32 a 25 diputados, no existirá correspondencia con la exigencia constitucional mínima para que cada partido tenga derecho a la asignación de diputados de representación proporcional. Dijo que debería cumplir con el principio de representación, con los límites de sobre y subrepresentación y con los principios constitucionales para la distritación, que de lo contrario se violarían los derechos humanos a la no discriminación, derecho al sufragio y de representación de las minorías.

Adicionalmente, señaló que el artículo segundo transitorio del decreto impugnado es contrario al principio de certeza regulado en los artículos 14 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establece la inmediata entrada en vigor de la reforma al artículo 32 de la Constitución Local, esto es, que la nueva composición del Congreso del Estado no puede aplicarse para el proceso electoral 2015-2016 de la entidad federativa, puesto que el Instituto Nacional Electoral ya ha realizado actividades de redistritación electoral del Estado de Tlaxcala con base en la legislación vigente hasta el veintiuno de julio de dos mil quince, constituyéndose éstos como actos firmes, definitivos y no retroactivos.

Además, planteó que ante el inminente proceso electoral local 2015-2016 no hay tiempo suficiente para implementar la reforma impugnada que regula la variación en el número de integrantes del Poder Legislativo y de distritos electorales, en esa virtud, se transgreden los principios de definitividad y certeza en el proceso electoral.

4) Violación a las normas generales que regulan las coaliciones electorales, al establecer el modelo de coalición electoral expulsado del marco jurídico general bajo la denominación de "candidatura común".

El partido promovente impugnó los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución

Local, reformada mediante el decreto impugnado,¹⁴ toda vez que no guardan conformidad con las bases constitucionales que establecen las formas de participación de los partidos políticos en las elecciones y, de manera particular, las figuras asociativas para la postulación de las candidaturas comunes.

El promovente señaló que las "candidaturas comunes" establecidas en el precepto impugnado son una modalidad de la figura de "coalición electoral" que existió en forma general en otro momento de la historia política del país, mismo que fue elevado a rango constitucional mediante el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal del diez de febrero de dos mil catorce. Indicó que su principal característica consiste en que cada partido político coaligado participa con su emblema por separado, permitiendo determinar con claridad la votación recibida por cada partido político.

En ese sentido, argumentó que una coalición electoral se distingue por contar con una misma plataforma electoral, así como la aparición de sus emblemas en las boletas electorales pero no de un emblema común.

Apuntó que la Ley General de Partidos Políticos regula la figura de "coalición electoral" en los artículos 85 y del 87 al 92, y que si bien el párrafo quinto del artículo 85 faculta a las entidades federativas para establecer en sus Constituciones Locales otras formas de asociación de partidos políticos, lo cierto es que no las faculta ni permite que bajo la denominación de "candidatura común" se restablezca la modalidad de coalición vigente para las elecciones.

El promovente manifestó que la norma impugnada es contraria al sistema jurídico electoral, ya que establece un acuerdo de distribución de votos respecto a las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos, sin dis-

¹⁴ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**
"Artículo 95.

"...

(Adicionado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

(Adicionado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral. ..."

tinguir cuáles de ellas son útiles para obtener financiamiento público, además de que, al legislarse, se omitió hacer referencia a los efectos en relación con la representación proporcional en Ayuntamientos y en el Congreso del Estado.

Razonó que, al tratarse de una votación común de los partidos políticos asociados mediante la figura de "candidatura común" se permite a los partidos políticos la postulación en común de un número indiscriminado de candidaturas, lo que contraviene los artículos 87 al 92 de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen las modalidades de las coaliciones, es decir, parciales, flexibles o totales.

Por último, el partido promovente planteó la inconstitucionalidad de la norma impugnada con base en las siguientes consideraciones:

a) Convenios. Si se trata de una candidatura común no debe haber ningún convenio, pues dichas candidaturas se dan en función de que el candidato acepte ser postulado por más de un partido político; de tal manera que la relación se da entre candidatos y partidos y no entre partidos políticos.

b) Emblema común de los partidos políticos. No debe convenirse la existencia de un emblema común de los partidos que tengan una candidatura común, así como el color o colores con los que participará, toda vez que cada partido político tiene su propia identidad en emblema y color; de tal manera que las opciones de voto son por partido político y para candidatos independientes y que de convenir su emblema y color se violaría el derecho al voto de los electores, al hacerlos elegir entre una opción política que no sea la de un partido político o un candidato independiente. Robusteció su argumento señalando que el artículo 25, párrafo primero, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos establece la obligación de los partidos políticos de ostentar la denominación, emblema y colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes.

Asimismo, expuso que habría un cuestionamiento sobre la forma de determinar los votos de cada partido para efectos de la asignación de diputados de representación proporcional prevista en el artículo 33, fracciones I y V, de la Constitución Local.¹⁵

¹⁵ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"Artículo 33. La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de

Finalmente, evidenció que el párrafo sexto del artículo 266 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁶ prohíbe que aparezcan de manera conjunta los emblemas de los partidos políticos que integren una coalición.

c) Convenio sobre forma de acreditar los votos, para efectos de conservación de registro y otorgamiento de financiamiento público. El partido accionante arguyó que no puede convenirse la forma en que se acreditarán los votos a los partidos políticos para efectos de conservación de registro y otorgamiento de financiamiento público, pues de lo contrario se violarían los principios de equidad y de igualdad de condiciones de contienda de los partidos políticos establecidos en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, generando ventajas en detrimento de los demás partidos que sí lograron rebasar la votación exigida.

Manifestó que en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas se determinó que cuando mediante convenio los partidos políticos se transfieran votos, al no alcanzar los mínimos de votación requeridos, se violan los principios de igualdad, equidad y de elecciones auténticas.

Señaló que los artículos 35, fracciones I y II, 41 párrafo segundo y base I, párrafo segundo y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal regulan el derecho de los ciudadanos a ser votados y los principios de las elec-

diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. Para obtener el registro de su lista de candidatos para la circunscripción plurinominal, todo partido político debe acreditar que en el mismo proceso electoral participa con candidatos a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos diez distritos electorales uninominales.

"...

"V. A fin de determinar la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, el cómputo final de la elección de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del organismo público local electoral, se efectuará en modo idéntico a la suma total de los votos anotados en las actas de cómputo distrital uninominal respectivas.

"Se determinará el total de la votación válida por la circunscripción plurinominal para realizar la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron tres punto ciento veinticinco por ciento de dicha votación."

¹⁶ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 266.

"...

"6. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición."

ciones libres, periódicas y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y que, además, el párrafo segundo del artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales le agrega al voto las características de personal e intransferible.

Señala que los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución Local son inconstitucionales, por no establecer claramente lo que debe entenderse por candidatura común, ni diferenciarla de otras figuras de participación electoral, lo que implica que para su establecimiento no existió la debida fundamentación ni motivación.

5) Violación a los principios de legalidad y certeza, al establecer como causa de pérdida de registro para partidos estatales el no obtener como mínimo el 3% en cualquiera de las elecciones de gobernador, diputados o Ayuntamientos.

En este concepto de invalidez el partido promovente combatió el párrafo décimo tercero del artículo 95 de la Constitución Local,¹⁷ que establece que para efectos de la cancelación de registros de los partidos políticos locales también debe considerarse, además de la votación válida emitida que se logre en la elección de gobernador y diputados locales, la lograda en la elección de los Ayuntamientos, excede y transgrede el artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Federal.

También mencionó que el artículo 94, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos al incluir la expresión "y Ayuntamientos", cuando establece como causa de pérdida de registro de un partido local, el no obtener al menos el tres por ciento de votación válida emitida en alguna de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, también está fuera de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Federal.¹⁸

¹⁷ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"Artículo 95. ...

"Todo partido político estatal perderá su registro si no obtiene, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para gobernador, diputados locales y Ayuntamientos. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

6) Candidaturas simultáneas.

Mediante este concepto de invalidez impugnó la adición de la fracción IX al artículo 33 de la Constitución Local,¹⁹ que establece que los partidos políticos podrán postular simultáneamente candidatos a diputados por ambos principios, siempre que cada partido no exceda el veinte por ciento de candidaturas simultáneas, en relación con el total de diputados de mayoría, ya que no hay claridad respecto a la forma en que operarán las candidaturas simultáneas ni los límites que tendrán.

El partido promovente hizo referencia a la parte de la exposición de motivos, que sostiene: "*los mejores candidatos que habiendo llevado a cabo una campaña electoral y que no hayan obtenido el triunfo tengan la posibilidad de acceder a la diputación por la vía plurinominal a través de su inclusión por parte de los partidos políticos en las listas respectivas*", y mencionó que de su lectura se advierte que no se respetará la lista de candidatos a diputados plurinominales que para su registro hayan presentado los partidos políticos y que pretendan tener candidaturas simultáneas, pues impone las condiciones adicionales de "ser mejor candidato" y "no obtener el triunfo". Reiteró que no existe motivación alguna que diera certeza sobre en qué consistirán las candidaturas comunes, por lo que estima violados los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Adujo que lo anterior puede contravenir el derecho de los ciudadanos a votar, pues si el orden de los candidatos en las listas se configura después

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen.

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

19. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

"**Artículo 33.** La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"**IX.** Los partidos políticos podrán postular simultáneamente a los candidatos a diputados por ambos principios, siempre y cuando el partido político que postule no exceda el límite de veinte por ciento de candidaturas simultáneas, con relación al total de diputados de mayoría que deban integrar el Congreso del Estado."

de la elección, no se estaría votando por el orden de candidatos previamente establecido, afectando así la eficacia y certeza del sufragio.

Además, expuso que no habría certeza ni equidad jurídica para los candidatos a diputados plurinominales, ya que los que no son candidatos simultáneos y sólo son plurinominales no tienen oportunidad de obtener una votación específica para ellos, pues serán votados mediante una lista y no de manera individual.

7) El artículo décimo transitorio del decreto impugnado omitió establecer la prohibición de reelección respecto de los diputados que actualmente se encuentran en funciones.

Con este concepto de invalidez el partido promovente impugnó el artículo décimo transitorio del decreto, pues consideró que únicamente establece la prohibición de reelección de integrantes de los Ayuntamientos que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del decreto, pero que el Congreso Local omitió establecer dicha prohibición respecto de los diputados actualmente en funciones, siendo que en la Constitución Federal hay una prohibición de reelección de los legisladores que hayan protestado el cargo y que estén en funciones a la entrada en vigor de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, la cual está prevista en los artículos décimo tercero y décimo cuarto transitorios del decreto de dicha reforma.

II. En la acción de inconstitucionalidad 71/2015, el Partido Acción Nacional señaló como único concepto de invalidez el siguiente:

1) Invalidez parcial de lo dispuesto en los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.²⁰

²⁰ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"Artículo 95.

"...

"Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral."

El partido promovente señaló que el Congreso del Estado de Tlaxcala transgredió el principio de certeza electoral, al determinar las bases sobre las cuales pueden conformarse las candidaturas comunes, pues al regular dicha figura como una forma de asociación política para postular a un solo candidato se establecieron requisitos contrarios a los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El partido precisó que la norma impugnada constituye un retroceso en el desarrollo del Estado constitucional y democrático de derecho, toda vez que permite que mediante un convenio de candidaturas comunes se establezca la forma en la que los partidos comunes se repartan los votos para efectos de su registro y financiamiento público, con cual se contraviene la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal y el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y el artículo 87, numeral 10, de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen una prohibición a los partidos de distribuirse o transferirse votos mediante convenio o coalición.

Para robustecer su argumento refirió que la prohibición de convenir el número de votos atiende a la finalidad de lograr una representación efectiva y que a los partidos políticos se les asigne un financiamiento público acorde a los logros obtenidos en las urnas.

Señaló que la norma impugnada contraviene los artículos 12, párrafo segundo y 87, párrafos 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos, 41 y 133 de la Constitución Federal, 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En suma, el partido planteó que la norma impugnada viola los principios de intransferibilidad, autenticidad, equidad e igualdad en las elecciones, al otorgar la posibilidad de convenir la repartición de votos para efecto de registro y financiamiento de los partidos políticos.

En apoyo a tales argumentos, el partido político invocó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas, así como 118/2008.

III. En la acción de inconstitucionalidad 73/2015, el Partido Político Morena formuló los siguientes conceptos de invalidez:

1) El artículo 54, fracción XXV, de la Constitución Local, al facultar al Congreso para convocar a elecciones y para instruir al organismo

público local electoral para efectuar las elecciones extraordinarias es inconstitucional, asimismo, argumenta que existe una omisión legislativa, consistente en la no modificación o derogación de las fracciones VIII y XXIV del citado precepto.

Mediante este concepto de invalidez impugnó la fracción XXV del artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, al estimar que afecta el principio de división de competencia, de independencia y autonomía de las autoridades electorales que debe garantizar la Constitución Local y el principio de certeza electoral, toda vez que hace depender el inicio del periodo de elecciones extraordinarias a la convocatoria que para tal efecto pueda o no emitir el Congreso.

Por otra parte, impugnó la omisión del Congreso Local de reformar ni derogar la atribución del Legislativo Local, prevista en las fracciones VIII y XXIV del artículo 54 de la Constitución Local.

Estimó que la fracción VIII del artículo 54 vulnera los principios de autonomía e independencia de las autoridades electorales, al considerar que el legislador local mezcló los dos supuestos regulados en el párrafo quinto de la base I del artículo 115 de la Constitución Federal, toda vez que se le confirió al Congreso Local, la facultad de designar un Concejo Municipal en los casos de desaparición o suspensión de Ayuntamientos y, además, en los casos en los que se declaren nulas o empatadas las elecciones o la inelegibilidad de la planilla triunfadora, siendo que pudiera darse el caso de que el Congreso decida no emitir dicha convocatoria a elecciones ni solicite hacerlo al Instituto Electoral Local, resultando violatorio del derecho a votar y ser votado de los ciudadanos.

En ese orden de ideas, sostuvo el promovente que las fracciones impugnadas debieron haber sido reformadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además, fueron derogadas implícitamente mediante el decreto de reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, luego entonces, al mantenerlos vigentes, el legislador local incurrió en una omisión inconstitucional.

Adicionalmente, impugnó la no modificación de la fracción XXV del artículo 54 de la Constitución Local, en cuanto a la facultad del Legislativo Local de instruir al organismo público local para efectuar las elecciones extraordinarias convocadas por el Congreso, pues estima que el Congreso debería limitarse únicamente a comunicar la existencia de los referidos supuestos al organismo público local electoral y que el organismo electoral local sea el

que cuente con esa facultad de convocatoria, de acuerdo al artículo 41, base V, apartado C, de la Constitución Federal.

2) El artículo 95 de la Constitución Local no garantiza la paridad de género en las elecciones extraordinarias.

Con este concepto de invalidez el promovente combatió el párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto) del artículo 95 de la Constitución Local, pues únicamente garantiza la paridad de género en las elecciones ordinarias de diputados y de Ayuntamientos, pero no en las elecciones extraordinarias, lo cual altera los principios de paridad de género, igualdad, no discriminación, certeza, legalidad, el pacto federal y la supremacía constitucional.

3) La regulación de los convenios en las candidaturas comunes es inconstitucional, pues implica la transferencia de votos entre partidos y la manipulación de la voluntad del electorado.

Mediante este concepto de invalidez impugna los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución Local, que regulan las candidaturas comunes, ya que alteran los principios de igualdad del sufragio directo, autenticidad de las elecciones, certeza y la objetividad electorales.

En efecto, el promovente expuso que en los párrafos impugnados se obliga a los partidos políticos que postulen candidatos comunes a convenir el emblema y la forma en que se acreditarán los votos para efectos de su registro y financiamiento, lo cual se traduce en beneficios de mayor o menor entidad, según el poder de negociación política, y no según la voluntad ciudadana expresada en urnas, por lo tanto, estima que se transgrede la libertad de sufragio.

Asimismo, arguyó que con los numerales 10 al 12 del artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos,²¹ los partidos políticos no pueden distribuir

²¹ **Ley General de Partidos Políticos**

"Artículo 87.

"...

"10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

"11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

o transferirse votos mediante convenio, por lo tanto, el párrafo décimo noveno (antes décimo octavo) del artículo 95 impugnado es inconstitucional.

En suma, argumentó que el precepto impugnado conllevaría a la conservación del registro y financiamiento de un partido mediante la manipulación de la decisión popular, lo cual vulnera, por una parte la certeza y objetividad electoral y, por la otra, el principio de igualdad en la contienda electoral, ya que los partidos que no participen en coaliciones tendrán que ganar mediante las urnas el referido registro y financiamiento.

4) Los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118 homologan las elecciones federales con las locales, lo cual excluyó la realización de elecciones locales en el año dos mil dieciocho.

Mediante este concepto de invalidez impugnó los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118, pues estimó que viola el principio de periodicidad, al homologar todas las elecciones locales para la misma fecha de las elecciones federales intermedias del año 2021, a fin de verificar los comicios de gobernador, diputados e integrantes de los Ayuntamientos en la misma fecha que tenga lugar la elección intermedia de diputados federales. Adujo que la Constitución Local debió prever la realización de por lo menos una de las elecciones locales en el año de 2018 y que, al dejar de preverlo, los artículos transitorios impugnados son inconstitucionales.

CUARTO.—Admisiones y trámite. Mediante proveído de diecisiete de agosto de dos mil quince, el Ministro presidente Luis María Aguilar Morales ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 69/2015, promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática y lo turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

En acuerdo de dieciocho de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda respectiva, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran su informe, solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral que remitiera copias certificadas de los estatutos del partido accionante y al consejero presidente del Instituto

¹² Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley."

Electoral de Tlaxcala que informara la fecha en que dará inicio el próximo proceso electoral en la entidad.

Por auto de veintiuno de agosto de dos mil quince se admitió a trámite y registró la acción de inconstitucionalidad 71/2015, promovida por el Partido Acción Nacional; asimismo, se ordenó su acumulación con la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

Mediante proveído de veintiuno de agosto de dos mil quince se admitió a trámite y registró la acción de inconstitucionalidad 73/2015, promovida por el Partido Morena, asimismo, se ordenó su acumulación con las dos acciones de inconstitucionalidad referidas en los párrafos precedentes.

En acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 71/2015 y 73/2015, ordenó dar vista a los Poderes Legislativos y Ejecutivo de Tlaxcala, a fin de que rindieran su informe y señalaran domicilios, requirió al Congreso Local que enviara copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral que remitiera copias certificadas de los estatutos, certificación de sus registros vigentes y de los presidentes de los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos políticos promoventes.

QUINTO.—Informe sobre el inicio de los procesos electorales. Mediante oficio presentado el veintiocho de agosto de dos mil quince, la presidenta del Instituto Electoral de Tlaxcala informó que la jornada electoral tendrá verificativo el domingo tres de julio de dos mil dieciséis y que, en términos del artículo 225 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala,²² el proceso electoral del Estado tentativamente iniciaría el dos de enero de dos mil dieciséis, pero que la fecha exacta la determinará el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala.

Asimismo, informó que de acuerdo al artículo 25 del Decreto 118 publicado el veintiuno de julio de dos mil quince (norma impugnada) los procesos de elección para renovar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, Ayuntamientos y presidencias de comunidad ordinaria se celebrarán el primer domingo de junio del año de la elección de que se trate.

²² Cabe precisar que dicho ordenamiento fue abrogado el tres de septiembre de dos mil quince, fecha en que entró en vigor la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Por último, comunicó que, al no haberse aprobado aún la ley secundaria que regule la última reforma electoral federal, no se tiene certeza legal de la fecha exacta del inicio del proceso ordinario de dos mil dieciséis.

Posteriormente, mediante oficio presentado el veinticinco de septiembre de dos mil quince, la consejera presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones declaró que, de conformidad con los artículos 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 112 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, la fecha exacta del inicio del proceso electoral ordinario 2015-2016 es el cuatro de diciembre de dos mil quince.

SEXTO.—Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

1. Con el carácter de representante legal del **gobernador del Estado de Tlaxcala**, el **consejero jurídico del Ejecutivo** manifestó en su informe, en síntesis, lo siguiente:

I. Respeto de la acción de inconstitucionalidad 69/2015:

1) La reducción de diputados por el sistema de mayoría relativa y representación proporcional no afecta en modo alguno el sistema de representación, pues dicho principio obliga al legislador local a integrar la Legislatura con diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, pero le confiere la facultad de decidir sobre el número de representantes que serán electos.

2) Que los vicios que pudiesen existir en el procedimiento legislativo se compurgan cuando se alcanza la aprobación del Pleno.

3) Es improcedente la aplicación de las reglas de votación en el procedimiento deliberativo de los Ayuntamientos, pues ello se subsana con la firma o rúbrica que hubieran asentado los integrantes de Cabildo.

Que para la aprobación del dictamen 118 basta el acuerdo de diecisiete de julio de dos mil quince, emitido por el diputado presidente de la Comisión Permanente del Congreso, en el que hace referencia a la certificación hecha por el secretario parlamentario del Congreso Local, además de que el dictamen fue puesto a consideración de los Ayuntamientos y así fue aprobado.

4) El Decreto 118, que disminuye de veinticinco a quince diputados, es constitucional, pues el principio de representación proporcional no implica que deba prevalecer o aumentarse el número de diputados, sino equilibrarse la representación a través del procedimiento de redistribución.

5) Que de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, sólo se deben considerar los principios generales y bases suficientes para su regulación a través de normas secundarias, razón por la cual, las figuras de "candidaturas comunes" se regularán en la ley secundaria y no en la Constitución Local.

6) Que el acto impugnado consistente en la sanción y promulgación del Decreto 118 no contraviene disposición constitucional alguna, toda vez que, de acuerdo a los artículos 49 y 70, fracción II, de la Constitución Local se requiere de la sanción y promulgación por el gobernador del Estado de la norma aprobada por el Congreso para que ésta adquiera validez. Que en la emisión de dichos actos se atendieron los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 16 constitucional, al provenir de autoridad competente y cumplirse las formalidades exigidas para ello.

II. Respeto de la acción de inconstitucionalidad 71/2015:

1) Que la reforma constitucional impugnada surge de la obligación de las entidades federativas de armonizar su sistema normativo con la reforma constitucional en materia político electoral del diez de febrero de dos mil catorce. Que parte de dicha armonización legislativa fue la publicación de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala, basada, sustancialmente, en la Ley General de Partidos Políticos, sin menoscabo de la inclusión de la figura de candidaturas comunes.

2) Sobre el argumento consistente en que los convenios en las candidaturas comunes permiten la distribución de los votos para efectos de conservación del registro, el Poder Ejecutivo adujo que el Estado tiene el deber de no coartar las libertades de reunión y asociación de los partidos políticos y que, por ende, la figura de candidaturas comunes permite a las organizaciones políticas asociarse para lograr una mayor participación en la vida democrática del país, figura que, al no estar excluida expresamente tanto en el texto de la Constitución Federal, como en la Ley General de Partidos Políticos, debe ser aceptada por la Constitución Local.

3) En virtud de lo anterior, sostiene que el impugnado artículo 95 de la Constitución Local no contraviene la Constitución Federal, sino que brinda

certeza, al establecer las bases bajo las cuales habrá de sujetarse la figura de candidaturas comunes.

4) Que atendiendo a la finalidad de que exista congruencia entre la Constitución Local y la Ley de Partidos Políticos Local, el establecimiento de las reglas a las cuales habrá de sujetarse esta figura en dicha Ley de Partidos Políticos no contraviene la Constitución Federal, pues al fijarse las bases en la ley secundaria se da certeza de su aplicación para todos los supuestos posibles de candidaturas comunes.

5) Por otra parte, señaló que los artículos 137²³ y 138²⁴ de dicha Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala regulan el requisito de la celebración de un convenio en el que establezcan las reglas sobre la distribución del porcentaje de votación, supeditando dicho convenio a un órgano de control superior, es decir, a un Consejo General.

²³ **Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 137.** Los partidos políticos deberán suscribir un convenio de candidatura común el cual deberá contener:

"I. Denominación de los partidos políticos que lo suscriban, así como el tipo de elección del que se trate;

"II. Emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que se participe;

"III. Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato;

"IV. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

"V. La forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público;

"VI. Las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General competente;

"VII. La documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma electoral a la autoridad electoral, y

"VIII. Las actas que acrediten que los órganos internos de los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos, la firma del convenio de candidatura común para la elección correspondiente."

²⁴ "**Artículo 138.** El Consejo General del Instituto dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud del registro del convenio común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil, penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

"Los votos que se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

"En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

6) Reiteró que la figura de candidaturas comunes atiende a la manifestación del ejercicio del derecho de asociación de los entes de interés público y está regulada con estricto apego a las facultades derivadas por el legislador federal y que atiende a la competencia del Congreso Local para establecer los principios generales en la Constitución Local y, posteriormente, armonizarlo con normas secundarias.

7) Que la promulgación y orden de impresión, publicación y circulación que se dé a un decreto remitido por el Congreso Local, no son actos de autoridad aislados, sino que forman la fase final de proceso legislativo que culmina con la publicación del decreto; que para satisfacer el requisito de fundamentación solamente se requiere que los actos provengan de autoridad competente para ordenarlos, a fin de que la nueva ley o sus reformas puedan ser obedecidas y para satisfacer el requisito de motivación.

III. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 73/2015:

1) En cuanto a la fracción XXV del artículo 54²⁵ de la Constitución Local, señaló que el verbo "instruir" equivale a la indicación de hacer y que de ningún modo implica que se invada la esfera de competencia del organismo público electoral.

2) Que es infundado el argumento consistente en que debieron derogarse las fracciones VIII y XXIV, que regula, la facultad del Congreso para convocar a elecciones extraordinarias en casos de suspensión o desaparición del Ayuntamiento, toda vez que ni el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, ni el artículo 95 de la Constitución Local otorgan la facultad a los organismos públicos locales electorales para convocar elecciones extraordinarias. Que corresponde al órgano jurisdiccional electoral emitir la declaratoria de suspensión o desaparición de Ayuntamientos y que la función del Congreso únicamente consiste en cumplir dicha resolución.

3) En cuanto al concepto de invalidez consistente en que el párrafo décimo sexto del artículo 95 de la Constitución Local no garantiza la paridad de género en las elecciones extraordinarias, informó que dichas elecciones no

²⁵ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"**Artículo 54.** Son facultades del Congreso:

"...

"**XXV.** Instruir al organismo público local electoral, para que proceda a efectuar las elecciones extraordinarias convocadas por el Congreso."

están contempladas en la Constitución Local, pero que ello no implica que se menoscabe su derecho a ser elegible, pues no todos los supuestos posibles pueden incorporarse en el Texto Constitucional.

4) Asimismo, señaló que sí se garantiza la paridad de género tanto en elecciones ordinarias, como en extraordinarias, toda vez que el artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala,²⁶ publicada el tres de septiembre de dos mil quince, incluye dicha garantía para las elecciones extraordinarias.

5) Que contrario a lo que dice el accionante, los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 no contravienen la Constitución Federal, al regular la figura del convenio en las candidaturas comunes, sino que atienden al derecho de asociación en la vida democrática del país, siendo que las reglas de dicho convenio están previstas en una ley secundaria que genera certeza en su aplicación.²⁷

6) Por último, señaló que los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118 obedecieron al propósito de armonizar y hacer congruente la Constitución Local con la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

2. El representante legal del **Congreso del Estado de Tlaxcala**, al rendir sus informes manifestó lo siguiente:

I. Respeto de la acción de inconstitucionalidad 69/2015:

1) En la aprobación del Decreto Número 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia político electoral, publicado en el Periódico

²⁶ **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 10.** Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la igualdad de género en proporciones de cincuenta por ciento en candidaturas propietarias y suplentes en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de Ayuntamientos; del mismo modo, dicha igualdad deberán cumplir las planillas de candidatos independientes a los Ayuntamientos.

"Las fórmulas de candidatos deberán ser integradas por personas del mismo género.

"Las listas por el principio de representación proporcional se integrarán de manera alternada con candidaturas de género distinto.

"Ningún partido político o coalición excederá del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género, a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa."

²⁷ La Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

dico Oficial del Gobierno del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince, se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas legislativas que señala la norma (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala), tales como la presentación de la iniciativa, el turno a las comisiones para dictamen, la presentación del dictamen al Pleno y su aprobación realizada a través de la votación de los diputados integrantes de esta Legislatura y su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

2) El Decreto 118 fue emitido con estricto apego al principio de legalidad, toda vez que cumplió con las facultades que otorgan al Congreso los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 54, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

3) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por la autoridad facultada para ello, como acontece en la especie, pues el Congreso del Estado de Tlaxcala, en ejercicio de las facultades que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como las leyes que regulan la vida interna de esa soberanía le otorgan tuvo a bien aprobar el Decreto 118, respetando íntegramente el procedimiento legislativo, así como priorizar el respeto a los derechos humanos de la generalidad de las personas.

4) El Congreso tiene facultad de iniciar leyes y decretos, de conformidad con el artículo 46, fracción I, en relación con el 47, el 48 y el 54, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

5) En cuanto al proceso legislativo el decreto cumplió con las etapas correspondientes de la siguiente manera:

- **Iniciativa.** La iniciativa fue presentada por los diputados integrantes de la LXI Legislatura, quienes cuentan con legitimación para tal efecto, conforme a la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

- **Turno a comisiones.** Por acuerdo de la mesa directiva se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia y Asuntos Políticos del Congreso del Estado de Tlaxcala para la elaboración del dictamen correspondiente, la cual emitió el mismo y lo sometió a consideración del Pleno.

- **Discusión.** Emitido el dictamen se remitió al presidente de la Mesa Directiva y Junta de Coordinación y Concertación Política del Congreso del Estado de Tlaxcala para ser listado y discutido en Pleno. En sesión de veintinueve de junio de dos mil quince, el Pleno del Congreso citó a una sesión extraordinaria, en la que se discutió en lo general el decreto, en términos de los artículos 85, 114 y 115 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala y, posteriormente, se aprobó con veintidós votos en favor y nueve en contra con las reservas propuestas por los diputados que plantearon una redacción diferente, así como la modificación a los artículos 32, 33, 34, 35, 60, 95 y tercero, séptimo, octavo y noveno transitorios. En consecuencia, el presidente de la mesa directiva determinó que, en virtud de que ya habían sido aprobados los artículos no reservados, se declaró aprobado en lo particular el dictamen con proyecto de decreto por mayoría de votos.

Asimismo, ordenó que se remitiera el decreto a los sesenta Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala para los efectos legales que establece el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Por lo tanto, es infundado que los actores no tuvieron conocimiento previo de las reservas presentadas por los diputados en la sesión extraordinaria, pues tanto en el seno de las comisiones, como en el Pleno del Congreso se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista, aceptándose, incluso, algunas modificaciones propuestas por los que se manifestaron en contra, lo que demuestra que el órgano legislativo tuvo tiempo para conocer la iniciativa y realizar un debate sobre ella.

- **Aprobación.** El veintiuno de junio de dos mil quince el Pleno del Congreso aprobó con veinticinco votos en favor y cero en contra en lo general y en lo particular el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Por instrucciones del presidente se envió oficio del proyecto de decreto a los Ayuntamientos que componen el Estado, manifestando de manera expresa la aprobación del decreto treinta y ocho Municipios (como se desprende de los anexos 1 al 52), y absteniéndose de contestar catorce. Cabe destacar que en los treinta y ocho Municipios que aprobaron la reforma se cumplió con el requisito de mayoría de dos terceras partes de los miembros del Cabildo y que conforme a la legislación del Estado los que no se manifiesten en favor o en contra se entenderá que aprobaron la reforma. Por lo tanto, se cumplió con los requisitos que establece el artículo 120 de la Constitución del Estado, relativo a que para que se lleve a cabo una reforma constitucional

se requiere que sea aprobado por la mayoría de los Ayuntamientos, los que resolverán conforme al voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Recibidos los oficios de los Cabildos el secretario parlamentario realizó la certificación en la que hizo constar el nombre de los Ayuntamientos que aprobaron el Decreto 118 y con la misma se dio vista a los integrantes de la Comisión Permanente, la que emitió el acuerdo respectivo.

- En este orden de ideas, el presidente de la mesa directiva ordenó al secretario parlamentario que elaborara el decreto y lo remitiera al Ejecutivo para su sanción y publicación, que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince.

6) En consecuencia, se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, a las que se convocó y permitió asistir e involucrarse en las sesiones durante las que se discutieron y adoptaron las decisiones que dieron origen al decreto ahora impugnado y lo hicieron en condiciones de libertad e igualdad.

7) Por otra parte, el procedimiento legislativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de mayoría, ya que en las comisiones unidas los acuerdos fueron adoptados por la mayoría absoluta de sus integrantes y en el Pleno la votación se hizo en forma nominal por mayoría calificada de los diputados presentes durante el desarrollo de la sesión (22 votos en favor y 9 en contra), sin que se advierta que hubiera sido necesaria una votación calificada.

8) El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes que se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios.

9) Las diferencias en torno a la redacción de ciertos artículos no significa que hubiera existido un abuso por parte de la mayoría, pues se discutieron tales diferencias.

10) El hecho de que el dictamen presentado hubiese sido aprobado por el Pleno en un mismo día y durante la noche no conlleva a la inconstitucionalidad del decreto, pues se cumplieron con los requisitos formales y materiales que establece la ley.

11) En cuanto a la violación formal planteada por el Partido de la Revolución Democrática, consistente en la indebida fundamentación y motivación de la reforma al artículo 32, al párrafo primero y fracciones I y IV del artículo 33 y al párrafo primero del artículo 34 de la Constitución Local informó que sí se cumplió con la fundamentación, pues se aprobó dicha reforma con fundamento en los artículos 45 y 120 de la Constitución Local y con los artículos 3, 5, fracción I, 7, 9, fracción II y 10, apartado A, fracción I, de la Ley de Orgánica del Congreso Estatal también informa que se cumplió con la motivación, la cual consistió en que el actual número de diputados genera un alto costo al erario público y un retraso en los consensos en el Congreso.

12) En cuanto a la aludida violación al criterio poblacional para establecer el número de diputados precisó que sí se tomó en cuenta el mínimo número de diputados de conformidad con la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal y con base en el Censo General de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, del cual se desprende que la población tlaxcalteca es de 1'169,936 habitantes.

13) En relación con la violación al principio de representación por el decreto impugnado, el Poder Legislativo argumentó que la reglamentación específica, en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es atribución directa de las Legislaturas Locales y que la Constitución Federal no establece lineamientos, sino bases generales como un porcentaje en el artículo 52, además, establece expresamente que se deberá hacer conforme a la legislación estatal. Por lo tanto, es constitucional la determinación de diez circunscripciones plurinominales en el Estado.

14) Informó que es infundado el argumento relativo a la violación del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional al principio de certeza, en cuanto a la redistribución en el Estado, toda vez que en el marco jurídico no existen lineamientos que determinen los tiempos en los que deba realizarse una redistribución en las entidades federativas. Además, sostiene que, de acuerdo a la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la redistribución debe hacerse entre dos procesos electorales, lo cual sí se cumple, toda vez que el anterior proceso electoral se efectuó en el año dos mil trece y el próximo será en dos mil dieciséis.

15) En relación con los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Poder Legislativo informó que es infundado

el argumento del accionante, consistente en que es violatorio de normas generales que regulan las coaliciones, toda vez que la regulación de las candidaturas comunes pertenecen al ejercicio de la libre configuración del Estado en materia electoral y no viola la Constitución, pues la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso Local. Asimismo, informó que las normas impugnadas no permiten una transferencia ilegal de votos, sino que la conformación y regulación de las candidaturas comunes encuentran cabida en las competencias y límites constitucionales.

16) En cuanto al argumento del accionante, consistente en que no se respetó el procedimiento legislativo el Poder Legislativo informó que es infundado, toda vez que se respetó tanto el procedimiento legislativo, como el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

17) En relación con el argumento consistente en la violación a los principios de legalidad y certeza por establecer como causa de pérdida de registro de partidos estatales el no obtener el 3% mínimo en cualquiera de las elecciones de gobernador, diputados o Ayuntamientos, lo califica como infundado, toda vez que se acató el artículo 94, párrafo primero, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, además, sostuvo que eximir a los partidos políticos de contar con el reconocimiento expresado en urnas sería contrario al principio de equidad.

18) Respecto a la aludida omisión relativa a la prohibición de reelección para los diputados actuales, argumentó que era infundado el concepto de invalidez, toda vez que, conforme a nuestro sistema normativo prevalece jerárquicamente la Constitución Federal y, por tanto, impera su artículo décimo tercero transitorio del decreto de reformas en materia político electoral de diez de febrero de dos mil catorce, que establece que la reforma al artículo 116 del mismo ordenamiento no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la Legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del referido decreto.

II. Respeto de la acción de inconstitucionalidad 71/2015:

1) El Poder Legislativo argumentó que se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas legislativas en relación con el dictamen número 118 y que se cumplió con la fundamentación y motivación.

2) En relación con los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución Local, que regulan la figura de "candidaturas comunes" y sus respectivos convenios informó que los argumentos del promovente son infundados, en virtud de que la regulación impugnada se enmarca dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y respetan la decisión del elector, quien conocerá los efectos de su voto conforme a la ley y al convenio celebrado entre partidos, garantizando así la certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral; además de que el referido convenio se hará conforme a la ley y reuniendo como mínimo ciertos requisitos.

3) Por otra parte, señaló que la regulación de la forma del cómputo de los votos de los partidos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso Local, ello a fin de respetar el artículo 116 de la Constitución Federal y los principios de certeza, libertad y sufragio.

Asimismo, hace referencia de la resolución del precedente de las acciones de inconstitucionalidad 59/2014, 17/2015 y su acumulada 18/2015, en lo relativo a que la manera de computar votos fue declarada constitucional, pues no afectaba la voluntad del electorado, ya que en la boleta aparecía en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos y, por ende, a través del convenio previamente publicado, el electorado tenía conocimiento de cómo y en qué porcentaje se beneficiarían los partidos políticos postulantes en común.

4) En ese sentido, señaló que la manera de computar los votos no permite una transferencia ilegal de votos, sino que conlleva a una certeza previa de cómo se distribuirán los votos emitidos a favor de un candidato en común postulado por varios partidos políticos que fue votado a partir de un emblema común. Por lo cual, no se viola el principio de certeza electoral previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales.

III. Respeto de la acción de inconstitucionalidad 73/2015:

1) El Poder Legislativo informó que en la aprobación del dictamen se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas legislativas que señalan los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 54, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 9o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, por lo que debe calificarse como válido con apoyo en la tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁC-

TER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

A mayor abundamiento, refirió que se cumplieron con los requisitos de fundamentación y motivación, porque el decreto fue expedido por el Congreso constitucionalmente facultado para ello, conforme a la tesis P. C/97 del Máximo Tribunal, de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."

2) No existe omisión de la Legislatura, al dejar intocado lo dispuesto en las fracciones VIII y XXIV del artículo 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que regulan la facultad del Congreso para realizar la convocatoria de elecciones extraordinarias cuando éstas sean declaradas nulas o empatadas o exista alguna causa de inelegibilidad de la planilla triunfadora, ni invasión de esferas del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones con motivo de esa facultad.

En efecto, de la lectura del apartado B de la base V de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal se desprende que la facultad de convocar a elecciones extraordinarias no está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como exclusiva del Instituto Nacional Electoral o de los organismos electorales locales.

Asimismo, que corresponden al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos electorales locales los procesos electorales locales, enumerando de manera específica las que son facultades del primero y dejando a las leyes secundarias la determinación de las demás atribuciones que, respecto a procesos locales electorales, deben ser observadas por el Instituto Nacional Electoral. Atribuciones que son desarrolladas por el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tampoco existe facultad exclusiva para emitir convocatoria a elecciones extraordinarias asignada a los organismos públicos electorales locales, tal y como se desprende de la enumeración de funciones establecida por el artículo 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Circunstancia que permite colegir que es facultad de las Legislaturas Locales establecer el procedimiento para la celebración de elecciones extraordinarias con apoyo de la libertad de configuración legislativa.

Por el contrario, el artículo 25 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la legislación local definirá los temas

relativos a una elección extraordinaria. Por lo tanto, si conforme a la ley general, la celebración de elecciones extraordinarias se regulará conforme a las Constituciones Locales y el legislador tlaxcalteca conservó la facultad para convocarlas, no puede considerarse violentado el principio de competencia.

Considerar lo contrario llevaría al absurdo de entender transgredido el principio de competencia mediante la facultad que otorgan los artículos 63, 77, fracción IV y 84, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las Cámaras de Diputados y Senadores para convocar a elecciones extraordinarias, en caso de vacante de sus integrantes, así como a elección presidencial, en caso de falta absoluta de titular.

3) La reforma en materia político electoral aprobada por esta LXI Legislatura al artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala fue con el objeto de cumplir con el deber de armonización que derivó de la reforma político electoral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en específico, establecer la obligación de la planilla de candidatos independientes de garantizar la paridad de género consagrada en el artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución Federal en las planillas presentadas por los candidatos independientes, además de eliminar la excepción relativa a candidatos elegidos por cada ente político mediante los procesos de selección interna, sin que haya sido materia del decreto la porción normativa que impugna la parte actora. Por lo tanto, el concepto de impugnación relativo debe considerarse inoperante, aunado a que el plazo para combatirlo transcurrió en exceso.

Que si bien es cierto que la reforma impugnada sólo hace referencia a las elecciones ordinarias, ello no implica que con esto se excluya de forma alguna la normatividad que debe aplicar en el caso de las elecciones extraordinarias, pues no puede interpretarse de forma aislada, sino conforme a la Constitución Federal.

4) Que la manera de computar los votos no permite una transferencia ilegal de votos, sino que conlleva a una certeza previa de cómo se distribuirán los votos emitidos a favor de un candidato en común postulado por varios partidos políticos que fue votado a partir de un emblema común, lo cual atiene a la libertad configurativa del Estado, respetando el derecho al libre sufragio y a los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

5) Que es facultad de los Congresos Locales establecer en sus Constituciones y leyes reglamentarias que en materia electoral expidan las normas

bajo las cuales se desarrolla su proceso electoral, observando en todo momento los lineamientos establecidos en la Ley Suprema, que entre otros se encuentra el de que se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, lo que sí se cumplió al expedir la norma impugnada.

Que la homologación de las elecciones locales con las federales respetó el principio de supremacía constitucional, toda vez que, al disminuir el periodo constitucional de gobernador a cuatro años, ocho meses, obliga a que el siguiente proceso electoral que se realice en el Estado sea el primer domingo de junio de dos mil veintiuno, acatando con ello lo que dispone el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal.

Que el próximo proceso electoral que se desarrolle en el Estado se debe verificar el día primero de junio de dos mil dieciséis, en el que se elegirán gobernador del Estado, diputados, presidentes municipales y presidentes de comunidad. Que si bien en el dos mil dieciocho habrán elecciones federales, en el Estado de Tlaxcala no, por lo que el Congreso estimó conveniente reducir por única vez el plazo de gobernador que se elegirá en el año dos mil dieciséis, situación que no contraviene los artículos 16, 116, fracción IV, incisos a), b) y n), y 133 de la Constitución Federal, en relación con su artículo segundo transitorio, fracción II, inciso a), del decreto de reforma político electoral.

SÉPTIMO.—Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

I. Respeto de la acción de inconstitucionalidad 68/2015:

Respecto del tercer concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática opina que los artículos 32, 33 y 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Tlaxcala, que establece la integración de Congreso con veinticinco diputados, son congruentes con el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, de la Constitución Federal. Lo anterior, en razón de que el Censo de Población y Vivienda 2010 reflejó que el número de habitantes del Estado de Tlaxcala es de un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis y la Legislatura de esa entidad federativa debe estar integrada, por lo menos, con once diputados.

No asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática en cuanto a su planteamiento consistente en que el artículo segundo transitorio del decre-

to impugnado contraviene los artículos 14 y 116 de la Constitución Federal, al establecer la entrada en vigor inmediata del artículo 32 de la Constitución Local.

Estimó conveniente conocer la opinión del Instituto Nacional Electoral, respecto a la factibilidad material de llevar a cabo un procedimiento de redistribución conforme a la nueva integración del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Le asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática en relación a su quinto concepto de invalidez, en el cual argumenta que la inclusión de un elemento ajeno para la conservación del registro de un partido como es la votación emitida para la elección de Ayuntamientos es contraria al artículo 116, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

La falta de prohibición de reelección de los diputados al Congreso del Estado –regulación impugnada en el séptimo concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática– no genera la inconstitucionalidad del artículo décimo transitorio, pues resulta aplicable para tal caso el artículo décimo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional en materia político-electoral de 10 de febrero de 2014.²⁸

II. Respeto de las acciones de inconstitucionalidad 71/2015 y 73/2015:

El Partido Morena planteó la inconstitucionalidad del párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto) del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, al considerar que sólo prevé que los partidos políticos y coaliciones garanticen el principio de paridad de género en las elecciones ordinarias de diputados locales y de Ayuntamientos, excluyendo injustificadamente la misma regulación respecto de las elecciones extraordinarias, lo cual es violatorio del principio de paridad de género y el derecho a la no discriminación.

En opinión de la Sala Superior el precepto impugnado es constitucional, pues dicha norma no debe interpretarse de manera aislada, sino bajo una interpretación conforme con el artículo 41, párrafo segundo, base I, segundo

²⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Décimo tercero.** La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales, así como a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la Legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente decreto."

párrafo, de la Constitución Federal, de lo cual se advierte que de la expresión "en elecciones ordinarias" se entiende en realidad referida también a elecciones de naturaleza extraordinaria, siempre y cuando ello resulte procedente, atendiendo a las circunstancias particulares en que se haya propiciado la elección extraordinaria, pues de lo contrario, en caso de excluirse indebidamente las elecciones extraordinarias, la aplicación derivaría en inconstitucionalidad.

El Partido Morena impugnó los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios, al considerar que los plazos que prevé para homologar las elecciones locales a la elección federal intermedia que se llevará a cabo en dos mil veintiuno son contrarios a los principios de supremacía constitucional, pacto federal, periodicidad de las elecciones, legalidad y certeza electoral, toda vez que de acuerdo a dichos artículos en el año dos mil dieciocho no se celebrarán elecciones municipales al postergarlas hasta dos mil veintiuno.

En opinión de la Sala Superior, los artículos impugnados son contrarios al artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, ya que no prevén que se verifique, al menos, una elección local —ya sea de gobernador, diputaciones locales o de integración de Ayuntamientos— en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales del año dos mil dieciocho.

Cabe destacar que el Magistrado Flavio Galván Rivera emitió una opinión diferenciada, en el sentido de que la Sala Superior no debería emitir opinión al respecto, por tratarse de un asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en las que concluyó que al menos una de las elecciones locales se celebre el mismo año y fecha que alguna de las federales.

OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de cinco de octubre de dos mil quince se cerró la instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁹ así como con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,³⁰ toda vez que diversos partidos políticos plantean la posible contradicción entre diversos preceptos en materia electoral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³¹ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial la norma general o tratado internacional impugnados, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles.

En el caso se señaló como norma impugnada el Decreto Número 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Cons-

²⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³⁰ **Acuerdo General Plenario Número 5/2013**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

³¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

titución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia político electoral, publicado el **veintiuno de julio de dos mil quince**.

En ese sentido, el plazo de treinta días naturales transcurrió del miércoles veintidós de julio al jueves veinte de agosto de dos mil quince.

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad 69/2015 se presentó el catorce de agosto de dos mil quince, mientras que las acciones de inconstitucionalidad 71/2015 y 73/2015 se presentaron el día veinte de agosto de dos mil quince; consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad referidas se presentaron de manera oportuna.

TERCERO.—Legitimación. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria³² disponen que los partidos políticos con registro pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual es necesario:

a) Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso).

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

³² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal

"**Artículo 62.**

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación:

Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario Ejecutivo del instituto en cita.³³

De conformidad con el artículo 104, inciso e), de su estatuto,³⁴ el presidente del Comité Ejecutivo Nacional representa legalmente al partido. Ahora bien, según consta en la certificación expedida por el secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, el veintiuno de agosto de dos mil quince,³⁵ Carlos Navarrete Ruiz se encuentra registrado como presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática.

La acción de inconstitucionalidad 69/2015 fue presentada por Carlos Navarrete Ruiz, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. En consecuencia, la demanda fue promovida por el representante del partido político accionante.

Por otra parte, el partido político impugna diversos artículos del Decreto Número 118, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el veintiuno de julio de dos mil quince, en específico, el párrafo primero del artículo 32,³⁶ párrafo primero, y fracciones I, IV y IX, del

³³ Foja 1076 del tomo I del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

³⁴ Estatuto del Partido de la Revolución Democrática

"Artículo 104. El titular de la presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"...

"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

³⁵ Foja 144 del tomo I del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

³⁶ **Constitución Política del Estado de Tlaxcala**

"Artículo 32. El Congreso del Estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principios (sic) de representación pro-

artículo 33,³⁷ párrafo primero, del artículo 43,³⁸ párrafos décimo tercero, décimo octavo y décimo noveno del artículo 95,³⁹ así como el segundo y décimo transitorios, los cuales se refieren a la materia electoral.⁴⁰

porcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la ley de la materia. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula."

³⁷ **"Artículo 33.** La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. Para obtener el registro de su lista de candidatos para la circunscripción plurinominal, todo partido político debe acreditar que en el mismo proceso electoral participa con candidatos a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos diez distritos electorales uninominales.

"...

"IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de quince diputados conjuntamente por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para todo partido político que se encuentre en este supuesto.

"...

"IX. Los partidos políticos podrán postular simultáneamente a los candidatos a diputados por ambos principios, siempre y cuando el partido político que postule no exceda el límite de veinte por ciento de candidaturas simultáneas, con relación al total de diputados de mayoría que deban integrar el Congreso del Estado."

³⁸ **"Artículo 43.** Los diputados deberán cumplir puntualmente sus deberes legislativos, de gestión y representación, así como los de fiscalización y control del ingreso y gasto públicos, conforme lo determine la ley orgánica."

³⁹ **"Artículo 95.**

"...

"Todo partido político estatal perderá su registro si no obtiene, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para gobernador, diputados locales y Ayuntamientos. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales.

"...

"Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral."

⁴⁰ **Artículos transitorios**

"Artículo segundo. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes."

"Artículo décimo. La reelección prevista en el artículo 90 de esta Constitución no será aplicable a los integrantes de los Ayuntamientos y presidentes de comunidad que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de este decreto."

Por tanto, se concluye que dicha acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática fue hecha valer por parte legitimada.

Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según consta en la certificación expedida por el secretario ejecutivo del referido instituto.⁴¹

De conformidad con el artículo 43, numeral 1, inciso a), del Estatuto del Partido Acción Nacional,⁴² el Comité Ejecutivo Nacional está facultado para ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto la representación legal del partido.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 47, numeral 1, inciso a), del mismo estatuto,⁴³ el presidente del Comité Ejecutivo Nacional está facultado para llevar a cabo la representación del partido.

Ahora bien, según consta en la certificación expedida el dos de septiembre de dos mil quince por el secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral,⁴⁴ el ciudadano Ricardo Anaya Cortés se encuentra registrado como

⁴¹ Foja 1164 del Tomo II del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

⁴² **Estatuto del Partido Acción Nacional**

"**Artículo 43. 1.** Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"A) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar para tal efecto, la representación legal de acción nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requiera cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

⁴³ "**Artículo 47.**

"1. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional. Lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el **inciso a)** del artículo 43 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

⁴⁴ Foja 922 del tomo I del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, y quien presentó la acción de inconstitucionalidad 71/2015 es Gustavo Enrique Madero Muñoz.

En este sentido, es importante precisar que de acuerdo con la convocatoria para la elección de la presidenta o presidente e integrantes del Comité Ejecutivo Nacional publicada en los estrados físicos y electrónicos del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, la cual se invoca como un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁴⁵ de aplicación supletoria a la ley de la materia, conforme a su artículo 1o., el periodo del cargo de presidente y miembros del Comité Ejecutivo Nacional inició el día siguiente de la entrega de la constancia de mayoría y concluye el segundo semestre del año dos mil dieciocho.⁴⁶

En este sentido, si la constancia de mayoría fue entregada a Ricardo Anaya Cortés el 21 de agosto de 2015, conforme a la información disponible en la página del Instituto Nacional Electoral,⁴⁷ la cual se invoca como hecho notorio, es evidente que quien fungía como presidente del Comité Ejecutivo Nacional a la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad de que se trata era Gustavo Enrique Madero Muñoz, a quien el treinta y uno de octubre de dos mil quince el director del Secretariado del Instituto Nacional Electoral expidió certificación de registro como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.⁴⁸

En consecuencia, Gustavo Enrique Madero Muñoz era el representante del partido al momento de la presentación de la acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el partido político impugna normas de naturaleza electoral, en específico, los párrafos décimo octavo y décimo noveno del artículo 95 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.⁴⁹

⁴⁵ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

"**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁴⁶ "**Artículo 1.**

"...

"1. La elección del presidente y miembros del Comité Ejecutivo Nacional para el periodo que va del día siguiente de la entrega de constancia de mayoría al segundo semestre del año dos mil dieciocho."

⁴⁷ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Organos_Directivos_PPN/

⁴⁸ Foja 922 del tomo I del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

⁴⁹ **Constitución Política del Estado de Tlaxcala**

Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad 71/2015 fue promovida por parte legítima.

Partido Morena

El Partido Morena es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según consta en la certificación expedida por el secretario Ejecutivo de dicho organismo.⁵⁰

De conformidad con el artículo 38, letra "a" de los estatutos de Morena⁵¹ se advierte que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la facultad de representar legalmente al referido partido.

Según consta en la certificación expedida el dos de septiembre de dos mil quince, Martí Batres Guadarrama se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político nacional denominado Morena,⁵² quien presentó la acción de inconstitucionalidad 73/2015, por lo tanto, se concluye que dicha acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.

Por último, los preceptos impugnados (fracciones VIII, XXIV y XXV del artículo 54,⁵³ párrafos décimo sexto, décimo octavo y décimo noveno, del ar-

"Artículo 95.

"...

"Las candidaturas comunes se registrarán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral."

⁵⁰ Foja 1196 del tomo II del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

⁵¹ **Estatutos de Morena**

"Artículo 38.

"...

"a. presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaria General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional."

⁵² Foja 1195 del tomo II del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

⁵³ **Constitución Política del Estado de Tlaxcala**

título 95, así como séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118), son de naturaleza electoral.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar de oficio si en el presente asunto se actualiza alguna causa de improcedencia, aun cuando las partes no hicieron valer alguna.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la Constitución Local ha sido reformada en dos ocasiones posteriores al decreto impugnado. La primera, mediante el Decreto 117, de once de agosto de dos mil quince, en la cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Local, sin que sufrieran modificación alguna los preceptos que impugnan en la presente acción de inconstitucionalidad los partidos políticos.

La segunda reforma a la Constitución Local se hizo mediante el Decreto 124, publicado el veintiocho de agosto de dos mil quince, a través del cual se reformó el artículo 95, párrafos primero a octavo, décimo, el apartado A primer párrafo y su inciso e), además de haberse adicionado un párrafo décimo quinto. Con la citada reforma se cambió en varios de los párrafos el nombre del organismo público electoral local por el de Instituto Electoral Tlaxcalteca de Elecciones, se suprimió en el párrafo segundo la porción normativa "La ley también establecerá los derechos, prerrogativas, prohibiciones y obligaciones de los candidatos independientes", y se adicionó el párrafo décimo quinto, que dispone: "La ley de la materia establecerá las reglas y los procedimientos al respecto". Los partidos políticos impugnaron el artículo 95, párrafo décimo tercero, que no sufrió modificación con el Decreto 124, y los párrafos décimo sexto,

"Artículo 54. Son facultades del Congreso:

"...

"VIII. Designar un concejo municipal, en caso de declararse desaparecido o suspendido un Ayuntamiento o cuando se declaren nulas las elecciones o empatadas, o la inelegibilidad de la planilla triunfadora. Si la declaración se produce dentro del primer año del periodo municipal, expedirá la convocatoria para que en elecciones extraordinarias se elija nuevo Ayuntamiento e instruirá al órgano electoral para que las lleve a cabo en un término no menor de treinta ni mayor de noventa días, siempre y cuando las condiciones políticas y sociales sean propicias y garanticen la tranquilidad de los comicios; en caso contrario, el concejo designado concluirá el periodo.

"...

"XXIV. Convocar a elecciones extraordinarias de diputados cuando, por cualquiera circunstancia, falten de una manera absoluta el propietario y el suplente; así como de gobernador y Ayuntamientos en los casos previstos en esta Constitución;

"XXV. Instruir al organismo público local electoral, para que proceda a efectuar las elecciones extraordinarias convocadas por el Congreso."

décimo octavo y décimo noveno que se recorrieron y ahora son décimo séptimo, décimo noveno y vigésimo, respectivamente.⁵⁴

Lo anterior no implica que los párrafos impugnados del artículo 95 hayan sido producto de un nuevo acto legislativo que conllevara una causa de improcedencia, pues como se resolvió en la controversia constitucional 89/2009, en la que sólo se recorrieron los párrafos de un artículo, el mero recorrido de los párrafos no constituye una modificación de carácter normativo, esto es, las porciones normativas que se combaten en estas acciones de inconstitucionalidad subsisten, pues no fueron cambiadas en lo absoluto.⁵⁵ Al respecto, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:⁵⁶

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.—Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.', sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el

⁵⁴ El seis de noviembre de dos mil quince se publicó el Decreto 136, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, sin embargo, dicho decreto no modificó los preceptos impugnados.

⁵⁵ Esa determinación fue aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra y por el sobreseimiento en la controversia constitucional.

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007, del Tribunal Pleno, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, página 742, diciembre de 2007, con número de registro digital: 170882.

elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional."

Ahora bien, derivado de un análisis de oficio este Tribunal Pleno advierte una causal de improcedencia respecto a las fracciones VIII y XXIV del artículo 54 de la Constitución Local,⁵⁷ pues si bien el partido político Morena las impugnó por una omisión de reformar supuestamente derivada del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en realidad impugna su contenido. Sin embargo, dicho planteamiento es extemporáneo. En efecto, la porción normativa impugnada de la fracción VIII del artículo 54 de la Constitución Local fue reformada el 1 de agosto de 2008, mientras que la fracción XXIV fue reformada el 18 de mayo de 2001, por tanto, resulta evidente que se promovió de forma notoriamente extemporánea. En consecuencia, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad 73/2015, respecto de las fracciones VIII y XXIV del artículo 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

La misma extemporaneidad se da en relación con el artículo 94, fracción I, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos impugnado por el Partido de la Revolución Democrática en el quinto concepto de invalidez de su acción, pues la Ley General de Partidos Políticos fue publicada en el Diario

⁵⁷ **Constitución Local**

"**Artículo 54.** Son facultades del Congreso:

"...

"VIII. **Designar un concejo municipal, en caso de declararse desaparecido o suspendido un Ayuntamiento o cuando se declaren nulas las elecciones o empatadas, o la inelegibilidad de la planilla triunfadora.** Si la declaración se produce dentro del primer año del periodo municipal, expedirá la convocatoria para que en elecciones extraordinarias se elija nuevo Ayuntamiento e instruirá al órgano electoral para que las lleve a cabo en un término no menor de treinta ni mayor de noventa días, siempre y cuando las condiciones políticas y sociales sean propicias y garanticen la tranquilidad de los comicios; en caso contrario, el concejo designado concluirá el periodo.

"Los integrantes del Concejo Municipal deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

"Las leyes establecerán las causas de suspensión de los Ayuntamientos, las de suspensión o revocación del mandato de uno o más de sus miembros, la forma en que los munícipes suplentes asumirán el cargo con el carácter de propietarios y el procedimiento correspondiente.

"En todo caso se garantizará el derecho de audiencia a los implicados;

"...

"XXIV. Convocar a elecciones extraordinarias de diputados cuando, por cualquiera circunstancia, falten de una manera absoluta el propietario y el suplente; así como de gobernador y Ayuntamientos en los casos previstos en esta Constitución."

Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, por lo que su impugnación, mediante escrito presentado el veinte de agosto de dos mil quince, resulta notoriamente extemporánea. En consecuencia debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad 69/2015 respecto el artículo 94, fracción I, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

QUINTO.—Análisis del procedimiento legislativo. Toda vez de que en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnaron preceptos de la Constitución Local en materia electoral, previo al estudio de los conceptos de invalidez de fondo se analizarán los argumentos que impugnan el procedimiento legislativo formulados por el Partido de la Revolución Democrática, ya que de resultar fundados pueden tener un efecto de invalidación total de la norma impugnada, al respecto, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:⁵⁸

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."

Por unanimidad de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, consistente en reconocer la validez del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintuno de julio de dos mil quince.

⁵⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007, de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el número de registro digital: 170881, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776.

Narrativa del desarrollo del procedimiento legislativo tal como se acredita en autos. A continuación, se hará una narrativa sucinta y detallada del procedimiento legislativo, con base en las constancias que obran en el expediente:

A) Iniciativas de reforma

El doce de febrero de dos mil catorce el diputado Humberto Macías Romero presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en dicha iniciativa se realizó una exposición de motivos y se presentó un proyecto de decreto de reforma.^{58 (sic)}

Se destaca que la referida iniciativa se presentó en el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, el cual comprende del treinta y uno de diciembre al quince de mayo.⁵⁹

El diecisiete de junio de dos mil catorce, el gobernador y el secretario de Gobierno del Estado de Tlaxcala presentaron ante el Congreso Local, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 20, 29, 22, fracción II, 25, 32, 33, fracciones I, IV, V, y VI, inciso b), párrafo segundo, 34, 35, 38, 39, 54, fracciones XXV, XXI y LVII, 58, 59, 60, 65, 79, 81, 83, fracciones I, II y VI, 86, fracciones IV y IX, 89, 90, 95 y 109; se modifica la denominación del capítulo I del título VIII; y se derogan la fracción V del artículo 35, la fracción XXIX del artículo 54, y las fracciones V y VII del artículo 83, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en dicha iniciativa se realizó la exposición de motivos y se propuso un proyecto de decreto de reforma.⁶⁰

Cabe destacar que dicha iniciativa se presentó fuera de los periodos ordinarios de sesiones.

B) Dictamen con proyecto de decreto emitido de forma conjunta respecto de las dos iniciativas

^{58 (sic)} Foja 3 del cuaderno de pruebas presentado por el Poder Legislativo del Estado Soberano de Tlaxcala, en relación con la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

⁵⁹ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala**

"Artículo 4. Cada año legislativo del Congreso del Estado se contará del treinta y uno de diciembre al treinta de diciembre del año siguiente; habrá dos periodos de sesiones ordinarias, el primero iniciará el treinta y uno de diciembre y concluirá el quince de mayo y el segundo comenzará el primero de agosto y terminará el quince de diciembre."

⁶⁰ Foja 6 del cuaderno de pruebas presentado por el Poder Legislativo del Estado Soberano de Tlaxcala, en relación con la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

A la Comisión de Asuntos Electorales y a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos les fueron turnados dos expedientes parlamentarios, el expediente número LXI 111/2014, que contiene la iniciativa presentada por el gobernador y el secretario de Gobierno y el expediente número LX 095/2013, relativo a la iniciativa presentada por el diputado Humberto Agustín Macías Romero.

El catorce de mayo de dos mil quince,⁶¹ la Comisión de Asuntos Electorales y la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia y Asuntos Políticos, ante la solicitud del diputado Ángelo Gutiérrez Hernández, emitieron de forma conjunta el dictamen con proyecto de decreto de los expedientes parlamentarios Números LX 095/2013 y LXI 111/2014.

C) Convocatoria a sesión extraordinaria del veintinueve de junio de dos mil quince

En las constancias que obran en el expediente no está la convocatoria para la sesión extraordinaria pública de veintinueve de junio de dos mil quince emitida por la Comisión Permanente, sin embargo, de la versión estenográfica se advierte que el secretario parlamentario dio lectura a la convocatoria, la cual fue emitida por los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala el veintiocho de junio de dos mil quince.⁶²

De la lectura de la convocatoria efectuada durante la sesión extraordinaria se advierte que el punto primero para el cual se convocó, consistió en la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en Materia Electoral; que presentaron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y la de Asuntos Electorales.

D) Sesión extraordinaria pública del Congreso Local celebrada el veintinueve y reanudada el treinta de junio de dos mil quince

Después de pasar lista de asistencia, estando presentes la mayoría de los diputados se declaró la existencia de quórum y se dio por iniciada la se-

⁶¹ Foja 99 del cuaderno de pruebas presentado por el Poder Legislativo del Estado Soberano de Tlaxcala, en relación con la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

⁶² Foja 115 del cuaderno de pruebas presentado por el Poder Legislativo del Estado Soberano de Tlaxcala, en relación con la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

sión en la que se desarrollaron los siguientes actos legislativos respecto al dictamen de mérito:

1. Primera lectura. Se efectuó la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia electoral.

2. Dispensa de trámite de la segunda lectura. El diputado Jaime Piñón Valdivia solicitó que se dispensara el trámite de la segunda lectura del decreto referido, solicitud que fue sometida a votación y fue aprobada por treinta y un votos a favor y cero en contra, aunado a que no se emitieron votos en contra de dicha dispensa, tampoco se advierte que algún diputado haya hecho manifestación alguna al respecto.

3. En lo general:

a. Discusión. Declarado abierto el debate se le concedió el uso de la palabra a la diputada María Angélica Zárate Flores, quien solicitó la reserva para la discusión y aprobación de los artículos 32, 33, 34, 35, 60, 95 y tercero, séptimo, octavo y noveno transitorios del dictamen. Además de dicha diputada, sólo intervino la diputada Eréndira Elsa Carlota Jiménez Montiel para solicitar que se procediera a la votación en lo general; no se advierte intervención de algún otro diputado en pro ni en contra del dictamen en lo general.

b. Votación del dictamen en lo general. El presidente sometió el dictamen a votación en lo general, toda vez de que ningún diputado más deseó pronunciarse en pro ni en contra. De manera nominal se obtuvieron treinta y uno votos a favor y cero en contra del dictamen con proyecto de decreto.

4. En lo particular:

a. Consulta a los diputados sobre la discusión y votación de artículos en lo particular. Una vez aprobado el dictamen en lo general, el presidente consultó a los diputados si deseaban referirse a algún artículo en lo individual, a lo que la diputada Angélica Zárate Flores reiteró la reserva de artículos, acto seguido el presidente declaró que se separaran dichos artículos para ser discutidos por separado.

b. Discusión y votación de los artículos no reservados. Luego de que interviniera el diputado Jaime Piñón Valdivia para aclarar el contenido

de los artículos reservados⁶³ y la diputada Patricia Zenteno Hernández para hacer una precisión legal, no habiendo alguna otra intervención, se sometieron a votación de forma nominal, los artículos no reservados del dictamen, los cuales fueron aprobados por mayoría de treinta y un votos a favor y cero en contra.

c. Precisión de la propuesta de los artículos reservados. La diputada Angélica Zárate Flores hizo uso de la palabra para precisar su propuesta de reserva en la que, básicamente, realizó una exposición de motivos y dio a conocer el contenido de una redacción propuesta para los artículos reservados.

d. Moción para discutir cada artículo de manera precisa y no en conjunto. El diputado Jaime Piñón Valdivia realizó una moción para discutir cada artículo reservado de manera precisa y no en conjunto, la cual fue sometida a votación económica y rechazada por veintinueve votos.

e. Discusión de los artículos reservados. De la versión estenográfica de la sesión se advierte que en la discusión de los artículos reservados intervinieron los diputados: Eréndira Jiménez Montiel, Jaime Piñón Valdivia, Baldemar Alejandro Cortes Meneses, Juan Ascensión Calyecac.

f. Votación de los artículos reservados. En vista de que ningún diputado deseó referirse en pro o en contra de los artículos reservados, el presidente los sometió a votación de manera nominal y se declaró aprobada la propuesta de los artículos reservados por veintidós votos a favor y nueve en contra.

g. Orden de elaboración del decreto y de su remisión a los Ayuntamientos. Una vez declarada aprobada la propuesta de reserva, el presidente ordenó a la Secretaría Parlamentaria realizar la modificación en los términos aprobados y siendo que fue aprobado en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto le ordenó que elaborara el decreto y, por último, ordenó al secretario parlamentario que remitiera copia del proyecto de decreto a los sesenta Ayuntamientos del Estado.

E) Decreto Número 118. El treinta de junio de dos mil quince, el Congreso del Estado emitió el Decreto Número 118, por el que se reforman, adi-

⁶³ Cabe precisar que no se advierte que haya realizado moción alguna ni se haya manifestado en contra de la reserva.

cionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia política electoral.

F) Remisión del decreto a los Ayuntamientos. Del oficio suscrito por el secretario parlamentario de fecha dieciséis de julio de dos mil quince⁶⁴ se advierte que durante los días treinta de junio, uno y dos de julio de dos mil quince el proyecto de decreto fue notificado a los sesenta Ayuntamientos que integran el Estado, a fin de que lo aprobaran en términos de lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Local.

G) Aprobación del decreto por los Ayuntamientos. De las constancias que obran en autos se advierte que treinta y nueve Ayuntamientos remitaron copia certificada de la sesión de Cabildo en las que aprobaron el referido proyecto de decreto.

H) Acuerdo de publicación. El dieciséis de julio de dos mil quince, la Comisión Permanente del Congreso del Estado emitió un acuerdo mediante el cual confirmó que, efectivamente, el proyecto de decreto fue remitido de forma oportuna a todos los Ayuntamientos y que fue aprobado por la mayoría de ellos, es decir, treinta y nueve Ayuntamientos. Con base en lo anterior, declaró aprobado el Decreto Número 118 y ordenó al secretario parlamentario su remisión al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su sanción y publicación.

I) Publicación. El veintiuno de julio de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el Decreto Número 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral.

Estudio y análisis de los conceptos de invalidez formulados por el Partido de la Revolución Democrática, en cuanto a las violaciones en el procedimiento legislativo.

Para dar contestación a los conceptos de invalidez propuestos es necesario precisar que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos

⁶⁴ Lo cual se advierte en la constancia emitida por el secretario parlamentario el dieciséis de julio de dos mil quince que obra a foja 226 del cuaderno de pruebas presentado por el Poder Legislativo, en relación a la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

legislativos, ha sido consistente en señalar que no todas las violaciones son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven, sino sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas.⁶⁵

Así, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales **cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada** y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.⁶⁶

Específicamente, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo en un caso concreto infringen las garantías de debido proceso y legalidad, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

⁶⁵ Véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, que dice: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.—Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438)

⁶⁶ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

canos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:⁶⁷

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.

⁶⁷ Véase la tesis P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

Asimismo, el Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, complementó tales estándares, al señalar que no sólo deben respetarse los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

1.1. Congreso del Estado

Los argumentos del partido político promovente relacionados con los vicios cometidos por el Congreso del Estado son infundados.

El Decreto 118 impugnado, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución de Tlaxcala tiene como origen el dictamen con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala emitido de manera conjunta por la Comisión de Asuntos Electorales y la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia y Asuntos Políticos, las que tienen competencia para dictarlo.⁶⁸

Aun cuando en el expediente no hay constancia de la convocatoria a la sesión, es posible verificar que fue expedida el veintiocho de junio de dos mil quince, como se desprende de la lectura de la versión estenográfica de la sesión del veintinueve de junio de dos mil quince, en la que se leyó la convo-

⁶⁸ **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tlaxcala**

"Artículo 81. **Las comisiones** laborarán en la Sala de comisiones o en el cubículo del presidente de la comisión, dentro del Palacio Legislativo y expedirán sus dictámenes por escrito, en los que propondrán materialmente el contenido de la ley, decreto o acuerdo que deba expedirse."

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

"Artículo 39. Corresponde a la Comisión de Asuntos Electorales:

"...

"III. Elaborar los proyectos con dictamen de decreto o acuerdos sobre los asuntos que le competen de acuerdo a la legislación electoral."

"Artículo 57. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, el conocimiento de los asuntos siguientes: ...

"II. De las iniciativas de reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución."

(Reformada, P.O. 12 de octubre de 2010)

"Artículo 82. Si por motivo de su competencia debiera turnarse un asunto a dos o más comisiones éstas podrán dictaminar conjuntamente, en caso de que haya acuerdo en su proposición."

catoria y consta que el dictamen fue listado en el orden del día.⁶⁹ Además, es posible presumir que la convocatoria fue enviada a los diputados, pues treinta y dos de los treinta y tres diputados asistieron, siendo que el diputado Silvano Garay Ulloa solicitó y le fue concedido permiso para no asistir.

De acuerdo con la certificación expedida por el secretario parlamentario del Congreso del Estado de Tlaxcala, en los archivos de la Secretaría Parlamentaria obra el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia político electoral, así como el dictamen escrito de los artículos reservados signado por los diputados Angélica Zárate Flores y Armando Ramos Flores⁷⁰ (dictamen de minoría), en el cual se hace una exposición de motivos de las reservas. Si bien el dictamen de minoría no tiene fecha de emisión, el dictamen de las Comisiones Unidas sí lo tiene, a saber, catorce de mayo del dos mil quince,⁷¹ lo que permite suponer que el dictamen de minoría fue emitido el mismo día que el dictamen con proyecto de decreto.

De acuerdo con los artículos 85 y 126 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala⁷² el dictamen de la comisión respectiva debe publicarse, distribuirse entre los diputados y ponerse en la lista del orden del día de la sesión que corresponda para efecto de ordenar su lectura. Si bien en

⁶⁹ Fojas 3 y 4 del anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. De acuerdo con los artículos 53, fracción II y 56 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, 22, 101 y 111 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala es facultad de la Comisión Permanente convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias. La convocatoria señalará el objeto de las sesiones y la fecha en que deban comenzar, y determinará con precisión el asunto o asuntos a tratar, sin que sean atendidos asuntos diferentes a los incluidos en la convocatoria. Además, la convocatoria deberá enviarse por escrito o por correo electrónico a cada uno de los diputados previa a la sesión, por conducto de la Secretaría Parlamentaria, dentro de las veinticuatro horas.

⁷⁰ Foja 9 vuelta del anexo 4 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁷¹ Foja 57 del anexo 3 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁷² Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

"Artículo 85. Aprobado el dictamen, el presidente de la comisión lo turnará al presidente de la mesa directiva y a la Junta de Coordinación y Concertación Política en un plazo que no excederá de tres días hábiles, para que, de ser procedente, se publique y enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, a efecto de ordenar la lectura en los términos de este ordenamiento."

"Artículo 126. Los dictámenes se entregarán a la Junta de Coordinación y Concertación Política para que ésta ordene a la Secretaría Parlamentaria la remisión por correo electrónico o en su caso la impresión de las copias necesarias que serán entregadas a los diputados, y acuerde con la presidencia de la mesa directiva o la Comisión Permanente; en su caso, la inclusión de su análisis y discusión en el orden del día."

el expediente no hay constancia de la publicación y distribución del dictamen con proyecto de decreto y del dictamen de minoría entre los diputados –aunque sí de haberse listado en el orden del día de la convocatoria para sesión extraordinaria–,⁷³ en la sesión extraordinaria iniciada el 29 y reanudada el 30 de junio de 2015 nadie reclamó la distribución los mismos, lo que permite presumir que el dictamen con proyecto de decreto y el dictamen de minoría sí fueron distribuidos entre los diputados.⁷⁴

Aunado a lo anterior, en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Congreso celebrada el 29 y 30 de junio de 2015 se advierte que el diputado Jaime Piñón Valdivia, diputada Patricia Zenteno Hernández, diputado Baldemar Alejandro Cortes Meneses y diputada Eréndira Elsa Carlota Jiménez Montiel dieron lectura del dictamen con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia electoral.⁷⁵ Una vez terminada la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto, a petición del diputado Jaime Piñón Valdivia se dispuso el trámite de la segunda lectura del dictamen con proyecto de decreto con fundamento en el artículo 122 del Reglamento Interior del Congreso del Estado,⁷⁶ con una votación económica de treinta y un votos a favor y cero en contra.⁷⁷ El dictamen con proyecto de decreto fue aprobado en lo general en votación nominal con treinta y un votos a favor y cero en contra.⁷⁸

De manera inmediata, la diputada Angélica Zárate Flores expuso los motivos que estimó pertinentes para proponer la reserva de artículos y dio a

⁷³ Así se desprende de la versión estenográfica en la que se leyó la convocatoria a la sesión extraordinaria pública a celebrarse el 29 de junio de 2015, fojas 3 y 4 del anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. De acuerdo con el artículo 98 del reglamento interior, las sesiones ordinarias o extraordinarias se desarrollarán bajo el orden del día que se señale en la convocatoria emitida por el presidente de la mesa directiva.

⁷⁴ Esta sesión extraordinaria fue convocada por la Comisión Permanente el 28 de junio de 2015 para celebrarse el 29 de junio de 2015, a las 12:00 horas, para tratar, entre otros, la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

⁷⁵ Fojas 5 a 38 del anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁷⁶ **Reglamento Interior del Congreso del Estado**

"Artículo 122. Para dispensar la segunda lectura de un dictamen de comisión bastará el voto de la mayoría presente."

Cabe precisar que en términos del reglamento interior para la dispensa de la segunda lectura no se requiere de un caso urgente, pues no se encuentra dentro de los supuestos previstos en los artículos 117 y 120 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

⁷⁷ Foja 39 del anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁷⁸ Fojas 41 y 44 de la versión estenográfica, anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

conocer la redacción que proponía de los artículos reservados,⁷⁹ cumpliendo así con el artículo 132 del Reglamento Interior del Congreso del Estado.⁸⁰ Una vez expuestas las reservas, a propuesta del diputado Piñón Valdivia se consultó al Pleno si los artículos reservados debían discutirse de manera precisa y no en conjunto; propuesta que no fue aprobada por veintinueve votos en contra y nueve a favor,⁸¹ de manera que se respetó el artículo 45, fracciones I y V, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tlaxcala y el artículo 131 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.⁸²

De los hechos relatados es posible inferir que los diputados tuvieron conocimiento del dictamen con proyecto de decreto, así como del dictamen de minoría con anterioridad y durante la sesión extraordinaria del 29 y 30 de

⁷⁹ Fojas 44 y 45 del anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁸⁰ **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala**

"Artículo 132. Cuando se presente dictamen aprobado por la mayoría de la comisión y el voto particular o el dictamen de la minoría, se leerán todos, y se pondrán a discusión siguiéndose las reglas de la fracción IV del artículo que antecede, salvo que el Pleno acuerde por mayoría de los presentes hacer justificada dispensa del trámite de su lectura.

"Para hablar en contra se dará la preferencia al autor del voto en particular."

⁸¹ Fojas 49 y 50 de la versión estenográfica, anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁸² **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tlaxcala**

"Artículo 45. La mesa directiva tiene las atribuciones siguientes:

"I. Conducir las sesiones del Congreso del Estado y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno;

"II. Garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en esta ley;

"III. Interpretar las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la conducción de la sesión;

"IV. Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al programa legislativo establecido;

"V. Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;

"VI. Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación, y

"VII. Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos del Pleno."

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

"Artículo 131. Las discusiones se regirán por las reglas siguientes:

I. Tratándose de actas:

(Reformado, P.O. 12 de octubre de 2010)

"a. Si un diputado las impugnare, uno de los secretarios de la mesa directiva expondrá las razones por las que se hayan redactado de esa manera;

"b. Enseguida, podrá hacer uso de la palabra el que hizo la impugnación y en el mismo sentido otro diputado por una sola vez;

"c. En 'pro' podrá hablar también por una vez otro diputado;

"d. Los secretarios podrán hacer uso de la palabra las veces que sean necesarias para dar las explicaciones correspondientes.

junio de 2015, lo cual les permitió debatir de manera informada sobre las reservas formuladas, como se desprende de la versión estenográfica.⁸³ Este debate de los artículos reservados cumplió, además, con lo previsto por el artículo 131, fracción IV, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, que establece que los dictámenes se ponen primero a discusión en lo general y después en lo particular, sin que el hecho de que hayan participado cinco diputados en el debate de los artículos reservados sea un vicio en el procedimiento.

Cabe precisar que, contrario a lo sostenido por el partido político promovente, no correspondía devolver el dictamen con proyecto de decreto a comisiones con base en el artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso del Estado,⁸⁴ pues el dictamen con proyecto de decreto fue aprobado en lo gene-

"e. Acto continuo, se preguntará al Pleno si se modifica el acta en los puntos en que se haya impugnado.

"f. Si fueren varias y por distintas causas las impugnaciones, se observará respecto de cada una de ellas, lo prevenido en los incisos anteriores a cuyo efecto el presidente les irá concediendo la palabra a medida que se vaya resolviendo sobre cada impugnación.

"g. Si las resoluciones que emita el Pleno fueren aprobatorias, se harán constar desde luego las adiciones o modificaciones en los documentos respectivos.

"II. Respecto de los trámites:

"a. Si alguno de ellos fuere reclamado el presidente lo pondrá a discusión;

"b. Podrán dos diputados hablar en 'pro' y dos en 'contra', y el presidente de la mesa directiva las que crea necesarias para explicar los fundamentos que tuvo para ordenarlo;

"c. Enseguida se preguntará si subsiste el trámite y si se resuelve por la negativa, el presidente de la mesa directiva lo reformará en el sentido de la impugnación;

"d. Si el trámite es reclamado de nuevo, se seguirá observando lo prevenido en esta fracción, y

"e. La reclamación de un trámite no podrá hacerse cuando después de ordenado éste, se haya verificado alguna votación, o el Pleno se esté ocupando de otro asunto distinto del que motivó aquél.

"III. Para resolver si se toman en consideración un recurso o una proposición; podrán hablar dos diputados en pro y dos en contra;

"IV. En la discusión de segunda lectura de los dictámenes de proyectos de leyes o decretos y en el caso de discusión de los acuerdos, se observará lo siguiente:

"a. Si constare de varios artículos, se pondrán a discusión primero en lo general; en ella podrán hablar tres diputados en "pro" y tres en "contra";

"b. Enseguida se preguntará si está suficientemente discutido;

"c. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada;

"d. Si aún se resuelve por la negativa, podrán hablar dos diputados en 'pro' y dos en 'contra' por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en lo general;

"e. Hecha esta declaración se pondrán a discusión desde luego los artículos en lo particular, observándose las mismas prevenciones anteriores, y

"f. Si el proyecto sólo constare de un artículo, se pondrá a discusión, sujetándose a lo dispuesto en los incisos anteriores en lo conducente."

⁸³ Fojas 50 a 62 de la versión estenográfica, anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. En este debate participaron la diputada Eréndira Jiménez Montiel, diputado Jaime Piñón Valdivia, diputada Patricia Zenteno Hernández, diputado Baldemar Alejandro Cortés Meneses y diputado Juan Ascensión Calyecac Cortero.

⁸⁴ **Reglamento Interior del Congreso del Estado**

ral en sus términos, mientras que el dictamen de minoría relacionado con los artículos reservados también fue aprobado en sus términos, es decir, no fueron desechados.

De la misma manera es infundado el argumento del partido político promovente, en el sentido de que al votarse en conjunto los artículos reservados sea imposible conocer la voluntad de los diputados, pues tenían conocimiento de la reserva propuesta y durante la sesión la diputada Angélica Zárate Flores hizo una exposición detallada de la redacción que proponía de los artículos reservados. El resultado de la votación nominal fue de veintidós votos a favor y nueve en contra de la propuesta de modificación formulada por la diputada Zárate Flores de los artículos 32, 33, 34, 35, 60 y 95, y tercero, séptimo, octavo y noveno transitorio del dictamen de minoría,⁸⁵ con lo cual se cumplió con la regla de votación prevista en el artículo 120 de la Constitución de Tlaxcala de dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso.⁸⁶

Asimismo, es infundado el argumento del partido político promovente en el sentido de que la mesa directiva le ordenó al secretario parlamentario realizar correcciones y adecuaciones al dictamen aprobado, pues de la versión estenográfica se desprende que se le ordenó a la secretaría realizar la

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de octubre de 2010)

"Artículo 133. Desechado un dictamen por el pleno, en lo general o en uno de sus artículos volverá a la comisión para que lo reforme en el sentido de la discusión, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

"I. Si se hubieren manifestado diversas opiniones, la reforma se hará en el sentido indicado por el mayor número de ellas;

"II. Si no hubiere habido discusión, la comisión estudiará de nuevo su dictamen y lo presentará reformándolo en los términos que crea conveniente o en los que lo hizo primeramente, y

"III. En este caso, deberá ampliar sus fundamentos, para la mejor ilustración del Pleno."

⁸⁵ Foja 63 de la versión estenográfica, anexo 5 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁸⁶ **Constitución de Tlaxcala**

(Reformado, P.O. 18 de mayo de 2001)

"Artículo 120. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, quienes para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros. Si transcurrido un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

"Cuando la Legislatura considere procedente revisar toda o proponer una nueva Constitución, convocará a una convención constitucional con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara.

"Si el resultado de la convención es afirmativo se someterá a plebiscito.

"La ley establecerá los procedimientos para el cumplimiento de este título."

modificación en los términos aprobados, es decir, para que los artículos 32, 33, 34, 35, 60, 95, y tercero, séptimo, octavo y noveno transitorio fueran reflejados tal y como se propusieron el dictamen de minoría. En otras palabras, se le ordenó hacer un solo documento sustituyendo los citados artículos del dictamen de las Comisiones Unidas con la propuesta contenida y aprobada en el dictamen de minoría, lo que de ninguna manera le otorgó la facultad de legislar.⁸⁷

Finalmente, de conformidad con nuestros precedentes, la inconstitucionalidad de una norma no deviene de la exhaustividad o solidez de las razones expresadas en sus exposiciones de motivos, por lo que los argumentos que hacen referencia a las razones de las reservas son infundados. Sirve de apoyo la tesis 1a. LX/2011, de rubro "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS."

1.2 Ayuntamientos

En este apartado se analizan los argumentos relativos a las violaciones procedimentales supuestamente sucedidas en las sesiones de los Ayuntamientos que aprobaron la reforma constitucional, los cuales se estiman infundados.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala señala en su artículo 7 que dicha entidad federativa está integrada por sesenta Municipios, de los cuales treinta y nueve se manifestaron a favor del decreto. De acuerdo con el artículo 120 de la Constitución de Tlaxcala para que las reformas o adiciones a la Constitución del Estado sean se parte de la misma deben ser aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, los que para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros.

De conformidad con el artículo 3o. de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, el Municipio es gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal, un síndico y regidores, cuyo número determine la legislación electoral vigente.⁸⁸ Por su parte, el artículo 4o. de la citada ley define al

⁸⁷ El mandato del presidente de la mesa directiva tiene cabida en el artículo 104, fracciones X y XV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo:

"Artículo 104. Las atribuciones del secretario parlamentario son:

"...

"X. Llevar el control de las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso;

"...

"XV. Las demás que expresamente le confiera esta ley, la mesa directiva o la Junta de Coordinación y Concertación Política."

⁸⁸ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Cabildo como la asamblea deliberativa compuesta por los integrantes del Ayuntamiento para proponer, acordar y ocuparse de los asuntos municipales.⁸⁹ Así, la aprobación que hagan los Ayuntamientos de las propuestas de reformas y adiciones a la Constitución del Estado deben hacerse en una asamblea deliberativa.

Conforme al artículo 36 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para celebrar una sesión de Cabildo será suficiente la asistencia de la mayoría de sus integrantes, mientras que los acuerdos de los Ayuntamientos se tomarán en las sesiones de Cabildo ordinarias o extraordinarias por mayoría de votos de los miembros presentes y por mayoría calificada cuando así lo señale la ley.⁹⁰

Finalmente, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, los acuerdos de los Ayuntamientos se harán constar en un libro de actas, las que deben ser firmadas por los integrantes del Ayuntamiento que se encuentren presentes; en caso de no poder o querer hacerlo así, se asentará en el acta dando razón de la causa.⁹¹

A continuación, se hace una relación de la información que se desprende de cada una de las actas:

"Artículo 3. El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico; regidores cuyo número determine la legislación electoral vigente, y los presidentes de comunidad quienes tendrán el carácter de munícipes en términos de lo que establece la Constitución Local. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno no habrá autoridad intermedia."

⁸⁹ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"Cabildo: A la asamblea deliberativa compuesta por los integrantes del Ayuntamiento para proponer, acordar y ocuparse de los asuntos municipales."

⁹⁰ "Artículo 36. Los acuerdos de los Ayuntamientos se tomarán en las sesiones de Cabildo ordinarias o extraordinarias por mayoría de votos de los miembros presentes y por mayoría calificada cuando así lo señale la ley. En caso de empate, el presidente municipal decidirá mediante voto de calidad.

"Las sesiones serán públicas, excepto en aquellos casos en que exista motivo fundado a juicio del Ayuntamiento para que se realicen en forma privada.

"Para celebrar una sesión de Cabildo será suficiente la asistencia de la mayoría de sus integrantes. La inasistencia injustificada de los munícipes será sancionada por el reglamento respectivo."

⁹¹ "Artículo 37. Los acuerdos de los Ayuntamientos se harán constar en un libro de actas. Además, cuando se aprueben normas de carácter general o impliquen delegación de facultades se enviarán al Periódico Oficial del Gobierno del Estado para su publicación.

"Las actas serán firmadas por los integrantes del Ayuntamiento que se encuentren presentes; en caso de no poder o no querer hacerlo así, se asentará en el acta dando razón de la causa. Se enviará una copia de todas las actas de Cabildo a los archivos general del Estado y municipal, cuando menos una vez al año."

| Ayuntamiento | Fecha y tipo de la sesión de Cabildo. | Número de integrantes presentes y quórum. | Lectura del decreto. | Existencia de debate. | Sentido de la votación. | Número de integrantes que firmaron el acta. |
|------------------------------|---|--|--|--|--|--|
| 1. Calpulalpan | Sesión extraordinaria del dos de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes veintidós integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | Consta que se dio lectura del decreto en su integridad. | Se advierte que cuatro integrantes hicieron uso de la palabra previo a la votación. | Dos terceras partes de los 22 integrantes presentes son: 14.6 = 14. Se advierte que se sometió a votación económica y fue aprobado por unanimidad. | Se contaron veintidós firmas en el acta de sesión. |
| 2. Contla de Juan Cuamatzi | Sesión extraordinaria del nueve de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes veintiún integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | El presidente municipal pidió al secretario del Ayuntamiento que le diera lectura. | - El presidente municipal sometió a consideración la aprobación del decreto. - No se advierte intervención de algún otro integrante. | Dos terceras partes de los 21 integrantes presentes son: 14. Se aprobó por mayoría, votando diecinueve a favor con dos abstenciones. | Se contaron veintiún firmas de los integrantes. |
| 3. San Francisco Tetlanohcan | Sesión extraordinaria de dos de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes siete integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | Consta que se le dio lectura íntegra al proyecto de decreto. | Del acta de sesión no se advierte en intervenciones; sin embargo, se lee lo siguiente: <i>"Después de ser analizo (sic) el contenido del decreto del proyecto, el presidente somete a votación ..."</i> | Dos terceras partes de los 7 integrantes presentes son: 4.6 = 4. Se aprueba por unanimidad de siete votos a favor. | Se contaron siete firmas de los integrantes. |
| 4. Apizaco | Sesión extraordinaria de tres de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes la mayoría de los integrantes. Se nombraron diecisiete integrantes en el pase de lista. | Se advierte que dieron lectura al decreto y que se mencionó lo siguiente: | En el acta de sesión no se advierte intervención de algún integrante sobre el proyecto de | Dos terceras partes de los 17 integrantes presentes son: 11.3 = 11. Se aprueba por mayoría de vo- | Se contaron catorce firmas de los integrantes. |

| | | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|--|
| | | - Se declaró la existencia de quórum. | "El secretario procede a dar lectura para conocimiento de los presentes." | decreto; sin embargo, se lee lo siguiente: "... vertidos diversos comentarios por los miembros del Cabildo ..." | tos el proyecto de decreto. | |
| 5. Emiliano Zapata | Sesión extraordinaria de dos de julio de dos mil quince. | - Se nombraron nueve integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | No se advierte que se le haya dado lectura al proyecto de decreto. Se lee que la presidenta municipal dice: "Se procede a presentar ante el Pleno del Cabildo las reformas que en materia electoral serán analizadas." | de advierten comentarios de dos integrantes y posteriormente se menciona: "por lo que en uso de la voz de los miembros del Cabildo manifiestan estar de acuerdo con las reformas electorales presentadas." | Dos terceras partes de los 9 integrantes presentes son: 6. Se aprueba por unanimidad de votos. | Se contaron nueve firmas de los integrantes. |
| 6. Acuamánala de Miguel Hidalgo | Sesión ordinaria de siete de julio de dos mil quince. | - Se asentó lo siguiente: "Una vez verificado que se cuenta con la totalidad de integrantes de este H. Ayuntamiento, el presidente declara quórum legal." - Se declara la existencia de quórum. | Consta que se dio lectura íntegra del proyecto de decreto. | No se advierte intervención alguna; sin embargo, se consultó si algún integrante deseaba manifestarse al respecto, pero ninguno intervino. | Se aprobó por unanimidad de los integrantes del Cabildo. | Se contaron doce firmas. |
| 7. Ixtacuixtla de Mariano Matamoros | Sesión extraordinaria de siete de julio de dos mil quince. | - Se asentó en el acta que se encontraron presentes la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. | En el acta se asentó que una vez cumplida la orden del presidente para que se diera a conocer a | Luego de la intervención de diversos integrantes, se dijo lo siguiente: | Se aprobó por mayoría de veintitrés votos y uno en contra. | Se contaron veinticinco firmas de los integrantes. |

| | | | | | | |
|-------------------------------|--|--|--|---|---|--|
| | | - Se declaró la existencia de quórum. | los integrantes el contenido del decreto se concedió el uso de la palabra a los integrantes. | " <i>Toda vez que se encontraba suficiente y discutido el asunto ...</i> " | | |
| 8. San Juan Huactzinco | Sesión ordinaria de siete de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes siete integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | No se advierte que haya habido lectura íntegra del proyecto de decreto; sin embargo, se asentó lo siguiente: "El presidente constitucional pone a consideración del Cabildo la aprobación, el análisis del proyecto." | Se asentó lo siguiente: "Una vez vertidos diversos comentarios por parte de los miembros del Cabildo se llega a acuerdo: ..." | Dos terceras partes de los 7 integrantes presentes son: 4.6 = 4. Se aprobó por unanimidad de votos. | Se contaron siete firmas de los integrantes y la de la secretaria. |
| 9. Yauhquemehcan | Sesión extraordinaria de siete de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes veintidós integrantes y se dijo que estaban presentes la mayoría de los integrantes. - Se declaró la existencia de quórum. | En el acta consta lo siguiente: "En uso de la voz, el secretario del Ayuntamiento dio lectura al proyecto de decreto, enviado por el Congreso del Estado." | En el acta consta lo siguiente: "Solicita ponga a consideración y aprobación al proyecto." No se advierte la intervención de los integrantes. | Dos terceras partes de los 22 integrantes presentes son: 14.6 = 14. Se aprobó por dieciséis votos a favor y uno en contra de los integrantes. | Se contaron veinte firmas de los integrantes. |
| 10. Hueyotlipan | Sesión extraordinaria de seis de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes veinte integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | Sólo se advierte que se leyó el nombre del decreto pero no se advierte que se le haya dado lectura íntegra, únicamente se dijo: "Se le dio lectura al acta" | No se advierte que haya habido intervención alguna ni apertura de debate. | Dos terceras partes de los 20 integrantes presentes son: 13.3 = 3. Del acta no se corrobora votación alguna ni se señala expresamente que se aprobó el decreto, únicamente se asentó lo siguiente: | Se contaron veinte firmas. |

| | | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|--|
| | | | <i>de Cabildo y se firmó de conformidad la quinta sesión extraordinaria de Cabildo.</i> | <i>"Se le dio lectura al acta de Cabildo y se firmó de conformidad la quinta sesión extraordinaria de Cabildo."</i> | | |
| 11. El Carmen Tequexquitta | Sesión extraordinaria de cuatro de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes trece integrantes en el pase de lista. - se declaró la existencia de quórum. | En el acta se advierte lo siguiente: <i>"Se procede a dar lectura textual de dicho oficio, así como su anexo..."</i> refiriéndose al oficio del secretario parlamentario que contiene el proyecto de decreto. | No se advierte intervención de algún miembro, sólo se asentó lo siguiente: <i>"Culminadas las formalidades que requiere dicha petición, se procede a solicitar que los presentes emitan su voto."</i> | Dos terceras partes de los 13 integrantes presentes son: 8,6 = 8. Se aprobó por la totalidad de votos a favor. | Se contaron doce firmas de los integrantes. |
| 12. Benito Juárez | Sesión extraordinaria de siete de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes siete integrantes en el pase de lista. - No se declaró expresamente la existencia de quórum. Se asentó: <i>"Después de realizar el pase delista, se constató que se cuenta con la presencia de los integrantes del honorable Ayuntamiento ..."</i> | Si bien no se advierte que se le haya dado lectura al decreto, en el acta se asentó que se les repartió una copia simple de la notificación del proyecto del decreto. | No se advierten intervenciones para la discusión del decreto. En el acta se asentó lo siguiente: <i>"Después de realizar y proponer la aprobación del proyecto de decreto... sometió a votación la aprobación."</i> | Dos terceras partes de los integrantes presentes son: 4,6 = 4. Se aprobó por unanimidad de votos. | Se contaron siete firmas de los integrantes. |
| 13. Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos | Sesión ordinaria de siete de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes nueve integrantes en el pase de lista. | No se advierte que se le haya dado lectura al decreto. | Del acta se desprende que el presidente municipal realizó | Dos terceras partes de los integrantes presentes son: 6. | Se contaron ocho firmas de los integrantes. |

| | | | | | | |
|------------------------------------|---|---|---|--|--|---|
| | | - Se declaró la existencia de quórum. | | comentarios respecto al proyecto; sin embargo, no se advierten más intervenciones. En el acta se asentó lo siguiente: <i>"El cuerpo colegiado, después de hacer una amplia deliberación por unanimidad, toman el siguiente acuerdo."</i> | Se aprueba por unanimidad. | |
| 14. Muñoz de Domingo Arenas | Sesión ordinaria de tres de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes seis integrantes en el pase de lista, cabe precisar que en ese punto no se hizo mención del presidente, síndico, primer y segundo regidor pero si firmaron el acta, por tanto, se consideran presentes. - Se declaró la existencia de quórum. | En el acta está transcrito en su integridad el acuerdo. Asimismo se asentó lo siguiente: <i>"Se procede a dar lectura ... de los proyectos de decretos antes mencionados."</i> | No se advierte que haya habido intervención de algún integrante del Cabildo. | Dos terceras partes de los 9 integrantes presentes son: 6. Se aprobó por unanimidad. | Se contaron nueve firmas de los integrantes. |
| 15. Zacatelco | Sesión ordinaria del ocho de julio de dos mil quince. | - Se encontraron presentes diecisiete integrantes en el pase de lista - Se declaró la existencia de quórum. | No consta que se haya dado lectura; sin embargo, en el acta se asentó lo siguiente: <i>"A continuación expondré para efecto de que sean aprobados ..."</i> | En el acta se asentó lo siguiente: <i>"El presidente municipal manifiesta una vez que fue discutida ampliamente la propuesta ..."</i> | Dos terceras partes de los 17 integrantes presentes son: 11.3 = 11. Se aprobó con trece votos a favor, dos en contra y una ausencia. | Se contaron quince firmas de los integrantes. |

| | | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|---|
| | | | <i>Hecho lo anterior, se efectúa la presentación correspondiente y se inicia el análisis respectivo."</i> | | | |
| 16. Tlaxcala | Sesión extraordinaria de siete de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes veinte integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia del quórum legal. | Se le dio lectura al dictamen en su integridad. | En el acta se asentó lo siguiente: <i>"... El C. Presidente municipal, manifiesta que si alguien desea hacer algún comentario al respecto, se sirva hacer uso de la palabra, no habiendo comentario alguno, somete a consideración su aprobación ..."</i> | Dos terceras partes de los 20 integrantes presentes son 13.3 = 13. Se aprobó por unanimidad. | Se contaron veinte firmas de los integrantes del Cabildo. |
| 17. Tepetitla de Lardizábal | Sesión extraordinaria de nueve de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes once integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum. | En lo conducente, se asentó en el acta lo siguiente: <i>"El presidente municipal solicita al C. Sergio Lutrillo Garnica dé lectura a dicho proyecto de decreto."</i> | No se advierte intervención alguna de los integrantes del Cabildo. | Dos terceras partes de los 11 integrantes presentes son 7.3 = 7. Se aprobó con nueve votos a favor, una abstención y un voto en contra. | Se contaron once firmas. |
| 18. Apetitlán de Antonio Carvajal | Sesión ordinaria de nueve de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes once integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum. | Se dio lectura al decreto en su integridad. | En lo conducente, se asentó lo siguiente: <i>"Por lo que después de un debate generalizado entre los integrantes el</i> | Dos terceras partes de los 11 integrantes son 7.3 = 7. Se aprobó por unanimidad. | Se contaron once firmas. |

| | | | | | | |
|-----------------------------------|--|---|---|---|---|-----------------------------|
| | | | | <i>H. Ayuntamiento se solicita al secretario someta a votación su aprobación."</i> | | |
| 19. Santa Cruz Tlaxcala | Sesión ordinaria de nueve de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes doce integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | No se advierte que se le haya dado lectura al decreto. | No se advierte intervención de algún integrante. | Las dos terceras partes de los 12 integrantes presentes son 8. Se aprobó por mayoría de 10 votos a favor y dos en contra. | Se contaron doce firmas. |
| 20. Totolac | Sesión extraordinaria de siete de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes quince integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum. | No se advierte que se le haya dado lectura al proyecto. No se expresó de forma específica qué decreto se trató en la sesión. | Diversos integrantes vertieron comentarios. | Las dos terceras partes de los quince integrantes son 10. Se aprobó por mayoría y una abstención. | Se contaron catorce firmas. |
| 21. Tetlatlahuca, Tlaxcala | Sesión extraordinaria de diez de julio de dos mil quince. | -Se encontraban presentes 14 miembros del Cabildo. -Se declaró la existencia de quórum con la mayoría presentes. | Del acta no se desprende que se haya dado lectura al decreto, únicamente dice: <i>"Después de un análisis y revisión, se somete a votación."</i> | Del acta no se desprende existencia de un debate. | Dos terceras partes de los 14 integrantes presentes son: 9.3 = 9. Aprobado por unanimidad de votos. | Se contaron once firmas. |
| 22. Zacualpan | Sesión extraordinaria de trece de julio de dos mil quince. | -Se encontraban presentes siete integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum. | No se desprende del acta que el decreto haya sido leído en esta sesión. | Sí se desprende la existencia de discusión porque hicieron uso de la voz dos regidores, el síndico y el presidente municipal. | Dos terceras partes de los 7 integrantes del Cabildo son 4.6 = 4. Aprobado por unanimidad de votos. | Se contaron siete firmas. |

| | | | | | | |
|--------------|--|--|---|---|--|--|
| 23. Xaloztoc | Sesión ordinaria de ocho de julio de dos mil quince. | -Se encontraban presentes diecisiete integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum. | Del acta de sesión se desprende que se le dio lectura al decreto en su integridad. | Del acta de sesión no se desprende discusión alguna. | Dos terceras partes de los 17 integrantes presentes son 11.3 = 11. Se aprobó por mayoría de votos. | Se contaron dieciséis firmas. |
| 24. Ixtenco | Sesión ordinaria de quince de julio de dos mil quince. | -Se encontraban presentes seis integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum legal. | En uso de la voz el presidente municipal menciona que: "el decreto fue puesto a su disposición para su conocimiento y fue analizado, leído en lo particular y en lo general por ustedes para aprobación"; sin embargo, en el acta no consta que esto haya sucedido en la sesión ordinaria de 15 de julio de 2015. | No se advierte la existencia de debate. | Dos terceras partes de los 7 miembros presentes son 4.6 = 4. Se aprobó por unanimidad de votos. | Se contaron seis firmas. El acta de sesión no está firmada por el primer regidor, Cosme Aguilar Martínez. |
| 25. Xaltocan | Sesión ordinaria de seis de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes quince integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum. | Del acta de sesión no se desprende que se le haya dado lectura. | Del acta de sesión se desprende que "una vez vertidos diversos comentarios por parte de los miembros de Cabildo, además de analizar la justificación y viabilidad del caso de aprobación del decreto ..." | Dos terceras partes de los quince integrantes presentes son 10. Se aprobó por unanimidad de votos. | Se contaron catorce firmas. El acta no fue firmada por Marcos Sánchez Pérez, segundo regidor. |

| | | | | | | |
|--|--|---|--|---|---|---|
| <p>26. Tlaxco</p> | <p>Sesión extraordinaria siete de julio de dos mil quince.</p> | <p>-Se encontraron presentes cuarenta y tres integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de <i>quórum</i>.</p> | <p>Del acta de sesión se desprende que se dio lectura al decreto.</p> | <p>Del acta de sesión no se desprende discusión alguna.</p> | <p>Dos terceras partes de los 43 integrantes presentes son: 28.6 = 28. Se aprobó por unanimidad de votos.</p> | <p>Se contaron cuarenta y tres firmas.</p> |
| <p>27. Sanctórum de Lázaro Cárdenas</p> | <p>Sesión extraordinaria de tres de julio de dos mil quince.</p> | <p>-Se encontraron presentes diez integrantes en el pase de lista. -Estando la mayoría de los integrantes se declaró válida la sesión.</p> | <p>Se asentó que el decreto fue leído por el presidente municipal.</p> | <p>Del acta de sesión no se desprende discusión.</p> | <p>Dos terceras partes de los 10 integrantes presentes son: 6.6 = 6. El proyecto fue aprobado por unanimidad de votos.</p> | <p>Se contaron diez firmas.</p> |
| <p>28. Santa Apolonia Teacalco</p> | <p>Sesión ordinaria de catorce de julio de dos mil quince.</p> | <p>-Se encontraron presentes nueve miembros del Cabildo. -Se declaró la existencia de <i>quórum</i>.</p> | <p>Se asentó que el presidente municipal dio lectura al proyecto de decreto.</p> | <p>Del acta no se advierte que haya habido discusión.</p> | <p>Dos terceras partes de los 9 miembros presentes son 6. Se asentó que fue aprobado por las dos terceras partes de los integrantes.</p> | <p>Se contaron siete firmas.</p> |
| <p>29. Papalotla de Xicohtencatl</p> | <p>Sesión ordinaria de siete de julio de dos mil quince.</p> | <p>-Se asentó que se tenía la asistencia del presidente, síndico y todos los regidores y presidentes de comunidad. -Se declaró la existencia de <i>quórum</i> legal.</p> | <p>Se dio lectura al proyecto de decreto.</p> | <p>El presidente señaló que no se iba a discutir porque "se trata de un asunto que el Pleno del Congreso ya discutió y aprobó".</p> | <p>En la lista de integrantes que está al final del acta se advierten 11 nombres –excluyendo al secretario–. Dos terceras partes de 11 son 7.3 = 7. Se asentó que se aprobó por mayoría de 7 votos y 4 en contra.</p> | <p>Se contaron siete firmas (faltan firmas).</p> |
| <p>30. Nacamulpa</p> | <p>Sesión ordinaria de once de julio de dos mil quince.</p> | <p>-Se encontraron presentes trece integrantes en el pase de lista.</p> | <p>Del acta de sesión no se desprende que el proyecto haya sido leído.</p> | <p>Del acta de sesión se desprende que se "realizó un análisis del</p> | <p>Dos terceras partes de los 13 integrantes presentes son 8.6 = 8.</p> | <p>Se contaron once firmas. El regidor Oswaldo Romano</p> |

| | | | | | | |
|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| | | -Se declaró la existencia de quórum legal. | El acta sostiene que "después de realizar un análisis del punto de que se trata por parte de los integrantes del honorable Cabildo y una explicación por parte de la maestra Lilia Caritina Olvera Coronel, se somete a votación el punto número 4". | punto" y que hubo una "explicación por parte de la maestra Lilia Caritina Coronel", pero no que haya sido discutido. | Se aprobó por unanimidad de votos | Valdés se retira de la sesión después de aprobar el proyecto de decreto. No se encuentra la firma de Oswaldo Romano Valdés (regidor), ni del síndico (Humberto Araoz Contrera). |
| 31. Nativitas | Sesión extraordinaria de nueve de julio de dos mil quince. | -Se encontraban presentes veinte de los veintiún integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum. | Se asentó en el acta que se dio lectura al proyecto de decreto. | Del acta no se desprende discusión. | Dos terceras partes de los 21 miembros presentes son 14. Aprobado por unanimidad de votos. | Se contaron veinte firmas. |
| 32. Magdalena de Tlatelulco | Sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes los ocho integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum, al estar la totalidad de los integrantes. | Se dio lectura al proyecto. | No existió discusión alguna. | Dos terceras partes de los 8 miembros presentes son 5.3 = 5. Aprobado por unanimidad de votos. | Se contaron ocho firmas. |
| 33. Santa Catarina Ayometla | Sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil quince. | -Se encontraron presentes diez integrantes en el pase de lista. -Se declaró la existencia de quórum legal. | Del acta se desprende que se dio lectura al decreto. | El acta establece que el proyecto fue "analizado y discutido" por los miembros del Cabildo. | Dos terceras partes de los 10 integrantes presentes son 6.6 = 6. Aprobado por unanimidad de votos. | Se contaron siete firmas. |

| | | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|---|
| <p>34. Teolocholco</p> | <p>Sesión ordinaria de catorce de junio de dos mil quince.</p> | <p>- Se encontraron presentes dieciséis integrantes en el pase de lista.</p> <p>- Se declaró la existencia legal.</p> | <p>Sí se dio lectura al proyecto.</p> | <p>No se advierte que haya habido discusión.</p> | <p>Dos terceras partes de los 16 miembros presentes son 10.6 = 10.</p> <p>Aprobado por unanimidad de votos.</p> | <p>Se contaron dieciséis firmas.</p> <p>Hubo un receso después de la lectura del proyecto, al término del cual no regresó un regidor.</p> |
| <p>35. Santa Isabel Xiloxotla</p> | <p>Sesión ordinaria de ocho de julio de dos mil quince.</p> | <p>- Se encontraron presentes siete integrantes en el pase de lista.</p> <p>- Se declaró la existencia de quórum legal.</p> | <p>Sí se da lectura al proyecto.</p> | <p>No se desprende la existencia de discusión.</p> | <p>Dos terceras partes de los 7 integrantes del Cabildo presentes son 4.6 = 4.</p> <p>Aprobado por unanimidad.</p> | <p>Se contaron seis firmas (falta firma del segundo regidor).</p> |
| <p>36. Tenancingo</p> | <p>Trece de julio de dos mil quince Sesión extraordinaria.</p> | <p>- Se encontraron presentes ocho integrantes en el pase de lista.</p> <p>- Se declaró la existencia de quórum legal.</p> | <p>Sí hubo lectura del proyecto.</p> | <p>De acuerdo con el proyecto "al escuchar y analizar el contenido del proyecto, los municipios levantan la mano y lo aprueban".</p> | <p>Dos terceras partes de los 8 miembros presentes son 5.3 = 5.</p> <p>Aprobado por unanimidad de votos.</p> | <p>Se contaron ocho firmas.</p> |
| <p>37. Santa Ana Nopalucan</p> | <p>Sesión extraordinaria de quince de julio de dos mil quince.</p> | <p>- Se encontraban presentes siete integrantes en el pase de lista.</p> <p>- Se declaró la existencia de quórum legal.</p> | <p>Sí hubo lectura del proyecto.</p> | <p>No se advierte discusión del asunto.</p> | <p>Dos terceras partes de 7 son 4.6 = 4.</p> <p>Aprobado por unanimidad de votos.</p> | <p>Se contaron siete firmas.</p> |
| <p>38. Tlanguatepec</p> | <p>Sesión ordinaria de quince de julio de dos mil quince.</p> | <p>- Se encontraron presentes dieciséis integrantes en el pase de lista.</p> <p>- Se declaró la existencia de quórum.</p> | <p>Del acta no se desprende que se diera lectura al decreto.</p> | <p>No se advierte discusión.</p> | <p>Dos terceras partes de los 16 miembros del Cabildo son 10.6 = 10.</p> <p>Aprobado por unanimidad de votos</p> | <p>Se contaron dieciséis firmas.</p> |

| | | | | | | |
|---------------------|--|--|---|---|--|---------------------------|
| 39. Axocomanitla | Sesión extraordinaria de trece de julio de dos mil quince. | - Se encontraban presentes siete integrantes en el pase de lista. - Se declaró la existencia de quórum. | Se advierte que se le dio lectura al rubro del proyecto de decreto. | El acta dispone que "una vez analizado y discutido el tema, por mayoría de votos ..." | Dos terceras partes de los 7 integrantes presentes son 4.6 = 4. Aprobado por "mayoría" de 7 votos. | Se contaron siete firmas. |
|---------------------|--|--|---|---|--|---------------------------|

Como se desprende del cuadro anterior, de las treinta y nueve actas de las sesiones de Cabildo sólo las que corresponden a los Ayuntamientos de Totolac, Santa Apolonia Teacalco y Nativitas no generan certeza sobre cuál fue el decreto que efectivamente aprobaron, en efecto, ni en el acta de Totolac, ni en el acta de Nativitas, se hizo referencia del nombre o del contenido del decreto tratado en la orden del día; mientras que en el acta de Santa Apolonia Teacalco sólo se señaló que aprobaron el "decreto en materia política electoral" sin precisar que dicho decreto es relativo a una reforma constitucional.

En ese sentido, las tres actas referidas se consideran inválidas para el efecto del cómputo de la aprobación del decreto impugnado, pues no existe certeza de que los acuerdos que en ellas se asentaron hayan versado sobre el Decreto 118 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia político electoral, por lo que no pueden considerarse aprobadas las reformas constitucionales por parte de estos Ayuntamientos.

Asimismo, en el acta de Cabildo del Ayuntamiento de Hueyotlipan no existe una afirmación fehaciente que genere certeza de que efectivamente haya sido aprobado el decreto ahora impugnado, pues si bien es cierto que, está firmada el acta por la mayoría de los miembros que estuvieron presentes, lo cierto es que no se asentó en ella que mediante votación haya sido aprobado dicho Decreto 118. Se estima lo anterior, toda vez que en el acta únicamente se asentó la leyenda "*Se le dio lectura al acta de Cabildo y se firmó de conformidad la quinta sesión extraordinaria de Cabildo*"⁹² pero no se precisó expresamente que el decreto haya sido aprobado mediante la votación de los integrantes del Cabildo.

Ante esa circunstancia, lo procedente es tener por inválida el acta del Cabildo de Hueyotlipan para el cómputo de aprobación del Decreto 118, pues como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 23/2003 en las actas de Cabildo debe haber constancia de que efectivamente se haya aprobado la reforma a la Constitución Local, lo cual, al ser un requisito fundamental para

⁹² Foja 367 del cuaderno de pruebas del Poder Legislativo.

que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución es necesario que dicha aprobación conste de manera fehaciente y no inferirse con base en indicios, esto es, debe ser clara y no dejar a duda que lo manifestado por ellos es la plena aprobación de tales reformas o adiciones, al ser un requisito fundamental para que formen parte de la Constitución, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:⁹³

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE.—Del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora se desprende que para que la misma pueda ser adicionada o reformada es necesario que se satisfagan dos requisitos, a saber: 1) Que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso; y 2) Que se aprueben por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, en la inteligencia de que la aprobación debe constar de manera fehaciente y no inferirse. En consecuencia, si de las actas de Cabildo que el Congreso tomó en cuenta para el cómputo respectivo se advierte que se presentaron para su discusión y "aprobación" las reformas o adiciones constitucionales, pero sin que conste de manera expresa que las aprobaron, es claro que estas actas no acreditan la aprobación de dichas reformas, como tampoco aquellas en las que se haga referencia a otra ley o decreto, ni en las que el Cabildo autorizó al diputado de su distrito a decidir sobre su aprobación."

No obstante lo anterior, las treinta y cinco actas restantes se reconocen como válidas, toda vez que generan certeza plena de que sus respectivos Ayuntamientos efectivamente aprobaron el Decreto No. 118 ahora impugnado.

Consecuentemente, este Alto Tribunal considera satisfecho el requisito establecido en el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, pues si bien es cierto que, cuatro de las actas son inválidas para efectos del cómputo de los Ayuntamientos que aprobaron la reforma constitucional, también es cierto que, las treinta y cinco actas válidas restantes constituyen más de la mayoría requerida para aprobar una reforma a la Constitución Local.

SEXO.—Precisión de los temas de fondo. Los temas planteados por los partidos accionantes, cuyo estudio se abordará en los considerandos subsecuentes, son los que a continuación se enuncian:

⁹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 34/2004 del Tribunal Pleno, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el Tomo XIX, página 866, junio de 2004, con número de registro digital: 181362

| Considerando, tema y partido político promotor | Artículos de la Constitución Local que impugnan |
|--|---|
| <p>SÉPTIMO.—Indebida disminución del número de integrantes del Congreso del Estado y disminución del número de representantes electos por principio de representación proporcional y violación al principio de certeza, al establecer la entrada en vigor inmediata de una nueva integración del Congreso del Estado sin posibilidad legal y material de llevar a cabo el procedimiento de redistribución.</p> <p>Partido de la Revolución Democrática, tercer concepto de invalidez.</p> | <p>Artículos 32, primer párrafo y segundo transitorio.</p> <p>Artículo 33, primer párrafo, fracciones I y IV.</p> <p>Artículo 34, primer párrafo.</p> |
| <p>OCTAVO.—Violación a las normas generales que regulan las coaliciones electorales, al establecer el modelo de coalición electoral expulsado del marco jurídico general bajo la denominación de "candidatura común" y la celebración de convenios.</p> <p>Partido Morena, tercer concepto de invalidez; Partido Acción Nacional, único concepto de invalidez y Partido de la Revolución Democrática, cuarto concepto de invalidez.</p> | <p>Párrafos décimo noveno y vigésimo del artículo 95 (antes décimo octavo y décimo noveno)</p> |
| <p>NOVENO.—Violación a los principios de legalidad y certeza por el artículo 95, párrafo décimo tercero, al establecer como causa de pérdida de registro para partidos estatales no obtener como mínimo el 3% en cualquiera de las elecciones de gobernador, diputados o Ayuntamientos.</p> <p>Partido de la Revolución Democrática, quinto concepto de invalidez.</p> | <p>Párrafo décimo tercero del artículo 95.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>DÉCIMO.—Posibilidad de que los candidatos por el principio de mayoría relativa también se registren por el principio de representación proporcional.</p> <p>Partido de la Revolución Democrática, sexto concepto de invalidez.</p> | Fracción IX del artículo 33. |
| <p>DÉCIMO PRIMERO.—El artículo décimo transitorio del decreto impugnado omitió establecer la prohibición de reelección respecto de los diputados que actualmente se encuentran en funciones.</p> <p>Concepto de invalidez: Partido de la Revolución Democrática, séptimo concepto de invalidez.</p> | Artículo décimo transitorio. |
| <p>DÉCIMO SEGUNDO.—Artículo 54, fracción XXV, de la Constitución de Tlaxcala. Facultad del Congreso para instruir al organismo público local electoral para efectuar las elecciones extraordinarias convocados por el Congreso.</p> <p>Partido Morena, primer concepto de invalidez.</p> | Fracción XXV del artículo 54. |
| <p>DÉCIMO TERCERO.—Garantía de la paridad de género para elecciones extraordinarias. El artículo 95, párrafo décimo sexto, de la Constitución Local no garantiza la paridad de género en las elecciones extraordinarias.</p> <p>Partido Morena, segundo concepto de invalidez.</p> | Párrafo décimo séptimo del artículo 95 (antes décimo sexto) |
| <p>DÉCIMO CUARTO.—Homologación de las elecciones locales con las elecciones federales. Artículos sexto, sép-</p> | Artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios. |

| | |
|---|--|
| timo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118. | |
| Partido Morena, cuarto concepto de invalidez. | |

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 32, párrafo primero, 33, párrafo primero, fracciones I y IV, y 34, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como segundo transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de julio de dos mil quince.

SÉPTIMO.—Indebida disminución del número de integrantes del Congreso del Estado y disminución del número de representantes electos por principio de representación proporcional y violación al principio de certeza, al establecer la entrada en vigor inmediata de una nueva integración del Congreso del Estado sin posibilidad legal y material de llevar a cabo el procedimiento de redistribución.

Los artículos 32, primer párrafo, 33, primer párrafo, fracciones I y IV y 34, primer párrafo, impugnados, establecen:

"Artículo 32. El Congreso del Estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principio (sic) de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la ley de la materia. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula."

"Artículo 33. La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. Para obtener el registro de su lista de candidatos para la circunscripción plurinominal, todo partido político debe acreditar que en el mismo proceso electoral participa con candidatos a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos diez distritos electorales uninominales.

"...

"IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de quince diputados conjuntamente por los principios de mayoría relativa y

de representación proporcional. La asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para todo partido político que se encuentre en este supuesto."

"Artículo 34. La demarcación de los quince distritos electorales uninominales será la que realice el Instituto Nacional Electoral."

Por su parte, el artículo 32, primer párrafo, anterior a la reforma de la Constitución disponía:

"Artículo 32. El Congreso del Estado estará integrado por treinta y dos diputados electos en su totalidad cada tres años; diecinueve según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y trece electos según el principio de representación proporcional en una circunscripción plurinomial mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la ley de la materia. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula."

Como se puede advertir, con motivo de la reforma contenida en el Decreto Número 118 impugnado, particularmente al artículo 32 de la Constitución se disminuyó el número de integrantes del Congreso Local de treinta y dos a veinticinco diputados y se hicieron las modificaciones consecuentes a los artículos 33, párrafo primero, fracciones I y IV y 34, primer párrafo, de la Constitución.⁹⁴ Este Tribunal Pleno estima que dicha reforma no viola lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que textualmente prevé:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

⁹⁴ De la lectura de la acción de inconstitucionalidad del Partido de la Revolución Democrática se advierte que la impugnación de los artículos 33, párrafo primero, fracciones I y IV y 34, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Tlaxcala se vincula con la impugnación al artículo 32 de la misma Constitución.

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los Poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión

en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

"El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las Legislaturas Locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

"La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

"Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso."

Del precepto constitucional transcrito se desprende, en lo que interesa, que el número de representantes en las Legislaturas debe ser proporcional, al número de habitantes de cada Estado; además establece el número mínimo de diputados que deben preverse de acuerdo con cierto número de habitantes.

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 el número de habitantes en el Estado de Tlaxcala asciende a un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis, debiendo contar como mínimo con once diputados, al superar la cantidad de ochocientos mil habitantes prevista en el artículo 116, fracción II, constitucional antes citado.

Como establecimos en el precedente acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas,⁹⁵ observando este requisito constitucional, queda en el ámbito de la libre configuración del órgano reformador de la Constitución Local la determinación del número exacto de diputados que habrán de

⁹⁵ Fojas 102 y 103, resuelta el 10 de junio de 2014, aprobado el tema particular por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

integrar el Congreso; sin que deba entenderse que necesariamente éste debe incrementarse conforme aumente la población, pues en todo caso, el parámetro al que se atiende es el de representatividad de cada legislador respecto de determinada cantidad de habitantes.

De este modo, si el órgano reformado, de la Constitución del Estado en respuesta a un reclamo social consideró adecuado reducir el número de integrantes de la Legislatura, se encontraba en plena libertad de hacerlo, siempre y cuando respetara las bases constitucionales referidas, como aconteció en la especie, al haber observado el mínimo establecido y no haber disminuido de manera desproporcional el número de diputados respecto del número de habitantes; razón por la cual resulta infundado el concepto de invalidez que se analiza.

No es óbice a lo anterior que los motivos expresados por la diputada María Angélica Zárate Flores para disminuir el número de diputados hayan sido el ahorro al erario público y facilitar la negociación y el logro de acuerdos entre los diputados,⁹⁶ pues las exposiciones de motivos no afectan la validez de la norma impugnada, que sí cumple con los parámetros del artículo 116, fracción II, de la Constitución.

Sirven de apoyo las tesis P. III/2005⁹⁷ y 1a. LX/2011⁹⁸, de rubros y textos:

"LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO.—Las normas legales, al ser producto del proceso legislativo, adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina; de manera que sólo pueden estar contenidas en el texto de la ley resultante y no en alguno de los documentos internos que conforman dicho proceso, por lo que lo consignado en éstos no vincula al órgano aplicador (e intérprete) del derecho. Consecuentemente, tales documentos únicamente pueden mover el ánimo del juzgador respecto del alcance que se le debe adscribir a la norma —al decidir si el caso sometido a su consideración se encuentra o no previsto en la misma—, en función de los méritos de sus argumentos. Es decir, los documentos del proceso legislativo resultan

⁹⁶ Según el dictamen de los artículos reservados que obra a fojas 103 a 111 y el texto de la versión estenográfica a fojas 156 a 161, todas del cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado Soberano de Tlaxcala en relación con la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

⁹⁷ Tesis P. III/2005, Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 98.

⁹⁸ Tesis 1a. LX/2011, 1a. Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 308.

determinantes para fijar el sentido de la norma legal exclusivamente en aquellas instancias en que el Juez decide atender las razones contenidas en ellos, por estimar que son de peso para resolver el problema de indeterminación que se le presenta en el caso concreto. Por tanto, habida cuenta que los documentos mencionados sólo constituyen una herramienta interpretativa de la norma legal, y que lo dicho en ellos no tiene carácter jurídico vinculatorio, sino persuasivo, resulta evidente que lo dispuesto en éstos, en los casos en que se encuentre en contradicción con lo prescrito en la norma jurídica, no puede provocar un conflicto que deba resolver el Juez para poder fijar el alcance de la disposición aplicable al caso particular, lo que sí acontece cuando dos normas jurídicas de igual jerarquía se encuentran en contradicción. Así, la función de los documentos del proceso legislativo se limita a orientar al juzgador sobre la manera de integrar o colmar lagunas en aquellos aspectos en que la norma resulta indeterminada, pero no en competir con ella sobre la prescripción que debe prevalecer respecto de cuestiones que sí están previstas en aquélla."

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS.—Aunque la exposición de motivos puede ser un elemento coadyuvante en el ejercicio de reconstrucción de la voluntad del legislador y ésta, a su vez, uno de los factores a tener en cuenta a la hora de determinar el contenido de una norma jurídica, no es por sí sola parámetro y medida de la constitucionalidad de lo establecido en la parte dispositiva de la ley. La parte dispositiva es en principio el lugar del que debe partirse para determinar la voluntad del legislador."

Por su parte, la disminución de trece a diez de diputados electos por el principio de representación proporcional tampoco es violatoria del artículo 116 de la Constitución y del principio de representación de minorías, pues la Legislatura Local tiene un amplio margen de configuración para establecer el número de diputados de representación proporcional, siempre y cuando sea razonable.⁹⁹

⁹⁹ Tesis P./J. 140/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 156, de rubro y texto: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES.—El artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación para los Estados de integrar sus Legislaturas con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no prevé reglas específicas sobre la forma en que deben hacerlo, por lo que para que cumplan con dicho dispositivo fundamental es suficiente con que adopten ambos principios dentro de su sistema electoral local, de lo que deriva que el establecimiento de los porcentajes de votación requeridos es

En primer lugar, es necesario precisar que la disminución de trece a diez diputados por el principio de representación proporcional cambia mínimamente los porcentajes que éstos representan del total de los diputados que conforman el Congreso, pues trece diputados en un total de treinta y dos representan el 40.625% del total de los diputados, mientras que diez diputados en un total de veinticinco representan el 40 % del total de los diputados.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 33, fracción II, de la Constitución de Tlaxcala para tener derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional es necesario obtener cuando menos tres punto ciento veinticinco por ciento de la votación total válida en la circunscripción plurinominal.¹⁰⁰ Mientras que para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se utilizan dos métodos: cociente electoral y resto mayor.¹⁰¹

facultad de dichos Estados. Lo anterior no implica que, ante la falta de una disposición expresa, haya una libertad absoluta e irrestricta de los Estados para establecer barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad; es decir, debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad."

¹⁰⁰ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"**Artículo 33.** La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"**II.** Todo partido político tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional, si obtiene cuando menos tres punto ciento veinticinco por ciento de la votación total válida en la circunscripción plurinominal;" la fracción VI establece para la asignación de diputados de representación proporcional se hará aplicando los métodos de cociente electoral y resto mayor."

¹⁰¹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"**Artículo 33.** La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"**VI.** La fórmula, los métodos, los cálculos y las definiciones aplicables al procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional se establecerán en la Ley de la materia, aplicando los métodos de cociente electoral y resto mayor, y se procederá de la forma siguiente:

"**a)** En una primera ronda se aplicará el método de cociente electoral y se asignarán diputaciones a cada partido político tantas veces como su votación contenga dicho cociente;

Pues bien, la reforma al artículo 32 de la Constitución de Tlaxcala incide directamente en el cociente electoral, que de acuerdo con la fracción VI del artículo 33 de la Constitución es el método utilizado en una primera ronda para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, pues se asignarán diputaciones a cada partido político tantas veces contenga dicho cociente.

De acuerdo con el artículo 238, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala el cociente electoral es el que resulta de dividir la votación total efectiva entre el número total de diputados de representación proporcional a asignarse. Así, al disminuirse de 13 a 10 los diputados a asignarse según el principio de representación proporcional el cociente electoral será mayor. En otras palabras, a partir de la reforma que disminuye el número de diputados de representación proporcional a 10, para que a un partido político le sea asignado en la primera ronda un diputado por el principio de representación proporcional deberá contar con un mayor número de votos que cuando los diputados a asignarse eran 13.

Ahora bien, si tomamos como ejemplo la votación estatal efectiva de la última asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el Estado de Tlaxcala¹⁰² y hacemos el ejercicio suponiendo que fueran 10 los diputados a asignarse, la disminución del número de diputados incidiría en la asignación de diputados en la primera ronda a través del método

"b) Agotada la primera ronda, y si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se aplicará el método de resto mayor y se asignará una diputación a cada partido político, hasta donde alcance y no quedare ninguna diputación por asignar."

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala

"**Artículo 261.** El procedimiento de asignación de diputaciones, de representación proporcional se desarrollará conforme a la fórmula de dos rondas y los métodos de cociente electoral y resto mayor:

"1. En una primera ronda se aplicará el método de cociente electoral y se asignarán diputaciones a cada partido político tantas veces como su votación contenga dicho cociente; y

"2. Agotada la primera ronda, y si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se aplicará el método de resto mayor y se asignará una diputación a cada partido político, hasta donde alcance y no quedare ninguna diputación por asignar. En cualquiera de las rondas, la asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para el partido político cuyo porcentaje de diputaciones, con respecto a la totalidad de los integrantes del Congreso del Estado, exceda en más de ocho por ciento a su porcentaje de votación válida.

"En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

¹⁰² **Acuerdo CG 247/2013 del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, por el que se realiza el cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, y asignación por partido político de las diputaciones correspondientes, con base a la suma total de los votos registrados en las actas de cómputo distrital uninominal derivadas del proceso electoral ordinario de dos mil trece.**

de cociente electoral, pues sólo tres partidos obtendrían una o más veces el cociente electoral. Sin embargo, eso no afectaría el número de partidos minoritarios que se verían representados a través de diputados de representación proporcional, pues su representación la obtendrían en la segunda ronda con la aplicación del método de resto mayor. En esa tesitura, la disminución del número de diputados por el principio de representación proporcional resulta razonable, al no afectarse sustancialmente la representación de minorías en el Congreso Estatal.

Por último, el hecho de que el mayor número de votos requerido para obtener diputaciones por el principio de representación proporcional eventualmente pueda trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que, por sí misma no implica contravención a los principios fundamentales, pues todos los partidos tienen los mismos derechos para participar en las elecciones estatales y lo único que hace la legislación local es adoptar las bases generales impuestas por la Constitución Federal ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, en el que gozan de autonomía.¹⁰³

¹⁰³ Tesis de jurisprudencia plenaria P./J. 52/2001, visible a página setecientos cincuenta, Tomo XIII, de abril de 2001, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE PREVÉ EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN MÍNIMA REQUERIDA PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDAN OBTENER DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, ES CONSTITUCIONAL.—Si se toma en consideración que la facultad de reglamentar el referido principio corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo deben considerar en su sistema electoral los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, y que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el principio últimamente citado, es responsabilidad directa de dichas Legislaturas puesto que, a este respecto, la Carta Magna no establece lineamiento alguno, sino que, por el contrario, en el mencionado precepto constitucional se señala expresamente que: '... Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. ...', es inconcuso que el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al prever que las diputaciones por el principio de representación proporcional se otorgarán a todo partido político que obtenga por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación emitida, no transgrede la Constitución Federal. Ello es así, porque ésta no fija lineamiento alguno para reglamentar tales cuestiones, sino que, por el contrario, dispone expresamente que deberán regirse conforme a la legislación estatal correspondiente. Además, aun cuando el porcentaje requerido para poder tener derecho a obtener diputaciones, eventualmente puede trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que por sí misma, no implica contravención a los principios fundamentales pues, en todo caso, todo partido tiene los mismos derechos para participar en las elecciones estatales, y la legislación local únicamente adopta las bases impuestas por la Ley Fundamental, ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, en el que gozan de soberanía."

Por tanto es infundado el argumento relativo a que la disminución de integrantes del Congreso del Estado electos por los principios de representación proporcional es inconstitucional, por lo que se reconoce la validez de los artículos 32, primer párrafo, 33, primer párrafo, fracciones I y IV y 34, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Tlaxcala.

Finalmente, es infundado el argumento relativo a que el artículo segundo transitorio del Decreto 118 impugnado es inconstitucional al disponer la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, incluyendo el artículo 32 de la Constitución, en tanto vulnera la certeza sobre la demarcación de los distritos electorales.

Este Tribunal Pleno estima que el argumento del Partido de la Revolución Democrática no es una razón para declarar la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio impugnado, pues la situación de hecho relativa al avance de los estudios realizados y las determinaciones tomadas por la autoridad administrativa para llevar a cabo la demarcación de los distritos electorales con base en la legislación vigente hasta el veintiuno de julio de dos mil quince (fecha de la reforma impugnada), no es un argumento que demuestre la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio y, en particular, de la entrada en vigor de la reforma al artículo 32 de la Constitución de Tlaxcala. Más aún, si se toma en cuenta el informe de la presidenta del Instituto Electoral de Tlaxcala en el que señala el cuatro de diciembre de dos mil quince como fecha de inicio del proceso electoral, es decir, más de cuatro meses después de la entrada en vigor del Decreto 118 impugnado, el veintidós de julio de dos mil quince. Por ende, se reconoce la validez del artículo segundo transitorio.

OCTAVO.—Violación a las normas generales que regulan las coaliciones electorales, al establecer el modelo de coalición electoral expulsado del marco jurídico general bajo la denominación de "candidatura común".

En relación con las candidaturas comunes previstas en los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución de Tlaxcala,¹⁰⁴ los tres partidos políticos

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

¹⁰⁴ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**
"Artículo 95.

"...

"Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección

promoventes coincidieron en impugnar la necesidad de celebrar un convenio en el que se fije un emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público, así como la distribución del porcentaje de votación, lo que conlleva la incorporación de una figura expulsada del ordenamiento. Argumentos que se estiman infundados.

Para el estudio de los conceptos de invalidez hechos valer en contra del artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno), de la Constitución de Tlaxcala es necesario partir de lo dispuesto por el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos que señala que: "será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos."

Esta disposición ya ha sido interpretada por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas.¹⁰⁵ Para los efectos que nos interesan, en ese precedente dijimos que "el párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, esto se entiende como una atribución a las entidades federativas para emitir reglas que complementen en el ámbito local esa regulación, desde luego sin contradecir lo ordenado en la Constitución Federal, ni las leyes generales emitidas con apoyo en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Además, las entidades federativas tienen libertad para crear las formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, de acuerdo con las necesidades propias y circunstancias políticas de cada entidad, libertad que, como ha determinado este Tribunal Pleno, está sujeta a criterios de razonabilidad con el fin de que los partidos políticos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas".¹⁰⁶

de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral. ..."

¹⁰⁵ Resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

¹⁰⁶ Fojas 110 y 111 de la sentencia.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 59/2014 y 17/2015 y su acumulada 18/2015 reconocimos la constitucionalidad de disposiciones muy similares al artículo 95, párrafos décimo octavo y décimo noveno, de la Constitución de Tlaxcala.¹⁰⁷

¹⁰⁷ En la acción de inconstitucionalidad 59/2014 reconocimos la validez del artículo 176 de la **Ley Electoral del Estado de Baja California Sur**.

"Artículo 176. El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el instituto.

"En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

En la acción de inconstitucionalidad 17/2015 reconocimos la validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, párrafo V y 32 Quáter, numeral 4, de la **Ley Electoral del Estado de Durango**."

"Artículo 32 Bis.

"1. Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen candidato común deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, el que deberán presentar para su registro ante el Consejo General, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

"2. Los partidos políticos que postulen candidato a gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los Ayuntamientos en todos los Municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

"3. El convenio de candidatura común deberá contener:

"I. Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

"II. Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

"III. Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato;

"IV. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

"V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y

"VI. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General."

"Artículo 32 Quáter.

"1. El consejo general dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"2. Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"3. Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

Como se ha señalado las normas impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad en estudio son los párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) del artículo 95 de la Constitución de Tlaxcala.¹⁰⁸ En efecto, los tres partidos políticos promoventes coincidieron en impugnar la necesidad de celebrar un convenio en el que se fije un emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público, así como la distribución del porcentaje de votación.

Este Tribunal Pleno estima que el artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno), de la Constitución de Tlaxcala son constitucionales, toda vez que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso Local. Ello, en aras de respetar el artículo 116 de la Constitución Federal y los principios de certeza y de libertad de sufragio.

Como se ha dicho, esta conclusión tiene sustento en los precedentes de esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 59/2014 y 17/2015 y su acumulada. Con base en estos precedentes, esta Suprema Corte considera que no existe vicio de constitucionalidad alguno de la norma reclamada: primero, porque bajo el principio de libertad configurativa se permite que los Estados de la República regulen la figura de candidaturas comunes y lo hagan a través de convenios aprobados por los órganos electorales locales;

"4. Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

"5. En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

¹⁰⁸ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"Artículo 95.

"Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral."

segundo, debido a que tampoco se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral al amparar esa libertad configurativa la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes, y tercero, dado que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos y su representatividad en el Congreso, al tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en un convenio previo.

Finalmente, se estima que la reforma al artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno), de la Constitución de Tlaxcala tienen fundamento en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos. Y si bien su motivación no fue expresa eso no los hace inconstitucionales. Sirve de apoyo la tesis P. C/97,¹⁰⁹ de rubro y texto:

"PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.—La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (*Apéndice* 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculden al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos."

NOVENO.—Violación a los principios de legalidad y certeza por el artículo 95, párrafo décimo tercer, al establecer como causa de pérdida de registro para partidos estatales no obtener como mínimo el 3% en cualquiera de las elecciones de gobernador, diputados o Ayuntamientos.

¹⁰⁹ Tesis aislada P. C/97 del Pleno, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 162, Novena Época con registro digital: 198428.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, consistente en declarar la invalidez del artículo 95, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la porción normativa "y Ayuntamientos".

El artículo 95, párrafo décimo tercero, de la Constitución de Tlaxcala dispone lo siguiente:

"Artículo 95. ...

"Todo partido político estatal perderá su registro si no obtiene, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para gobernador, diputados locales y Ayuntamientos. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

El partido promovente estima que la pérdida de registro de los partidos políticos estatales cuando no se obtenga el 3% del total de la votación válida emitida en las elecciones que se celebren para Ayuntamientos va más allá de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Federal que dispone:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

Además, señala que el artículo 94, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos también es inconstitucional, al prever el mismo supuesto que la disposición impugnada.¹¹⁰ Como ya se ha visto en el apartado de causas de improcedencia la impugnación de este artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos se sobreescribió por extemporaneidad.

Así, la cuestión a resolver es si el artículo 95, párrafo décimo tercero, de la Constitución de Tlaxcala puede adicionar un supuesto distinto de pérdida del registro de los partidos políticos locales cuando no obtengan el 3% de la votación válida emitida, a los previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, que se refiere a las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, mas no a la elección que se celebre para los Ayuntamientos.

En el precedente de las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas y 5/2015 este Tribunal Pleno interpretó que la regla prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal exige que el partido político local obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en alguna de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, pues de lo contrario le será cancelado el registro. Así, esta regla constitucional establece que los partidos políticos locales demuestren un mínimo de representatividad en las elecciones de gobernador o diputados locales. Por tanto, si el artículo 95, párrafo décimo tercero, de la Constitución impugnada establece la posibilidad de demostrar ese mínimo de representatividad para conservar el registro previendo que lo hagan en cualquiera de las elecciones que se celebren para Ayuntamientos, lo que hace es desvirtuar la regla que exige un mínimo de representatividad en las elecciones que reflejan la voluntad de los ciudadanos de todo el Estado, por lo que vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal.

No pasa desapercibido a este Alto Tribunal que el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), de la reforma constitucional de diez de febrero

¹¹⁰ **Ley General de Partidos Políticos**

"Artículo 94.

"1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

"...

"b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local."

de dos mil catorce prevé que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales debe prever las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales, y que el artículo 94, fracción I, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos establece como causa de pérdida del registro de un partido político el haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación en la elección de Ayuntamientos.¹¹¹ Asimismo, no se pasa por alto que en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas sostuvimos que el Congreso Local era incompetente para regular los requisitos de constitución de los partidos políticos reservados a la Federación.

Ahora bien, también es cierto que el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal prevé que serán las leyes de los Estados las que garantizarán que: "El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

Así, de una interpretación sistemática entre lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal y el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que la legislación sobre las causas de pérdida del registro de partidos políticos locales es competencia de los Congresos Locales.¹¹³ (sic)

Por tanto, se declara la invalidez de la porción normativa "y Ayuntamientos" del párrafo décimo tercero del artículo 95 de la Constitución del Estado

¹¹¹ **Ley General de Partidos Políticos**

"Artículo 94.

"1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

"...

"b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local."

¹¹³ (sic) Esta conclusión también se sustenta en el reconocimiento de validez del artículo 118 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado Chiapas de este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas.

de Tlaxcala, para quedar como sigue: "Toda (sic) partidos político estatal perderá su registro si no obtiene, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para gobernador, diputados locales. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

DÉCIMO.—Posibilidad de que los candidatos por el principio de mayoría relativa también se registren por el principio de representación proporcional.

El Partido de la Revolución Democrática impugna el artículo 33, fracción IX, de la Constitución de Tlaxcala, que dispone:

"Artículo 33. La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. Los partidos políticos podrán postular simultáneamente a los candidatos a diputados por ambos principios, siempre y cuando el partido político que postule no exceda el límite de veinte por ciento de candidaturas simultáneas, con relación al total de diputados de mayoría que deban integrar el Congreso del Estado."

Para el estudio de la constitucionalidad del artículo citado es necesario partir de lo dispuesto por el artículo 11, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que faculta a las Legislaturas para regular el registro simultáneo de candidatos por mayoría relativa y representación proporcional.¹¹⁴ Asimismo, es necesario atender al precedente 57/2012 y sus acumuladas.

¹¹⁴ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 11.

"...

"2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales. **En el caso de las Legislaturas Locales, se aplicarán las normas que especifique la legislación respectiva.**"

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

En este precedente precisamos que no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de seguir reglas específicas para efectos de la regulación del principio de representación proporcional, pues conforme al artículo 116 constitucional sólo deben considerar en su sistema el principio de representación proporcional, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto.¹¹⁴ (sic)

Asimismo, señalamos que, por lo que hace a la equidad e igualdad en la postulación de candidatos, tampoco existen referentes constitucionales en los que se indique una proporción o número que los partidos políticos puedan registrar por ambas vías.

De igual forma, este Tribunal Pleno ha considerado reiteradamente que la reglamentación específica sobre candidatos por ambos principios corresponde directamente a las Legislaturas Estatales, sin que al respecto se dejen de atender las bases generales establecidas en la Constitución General de la República para salvaguardar la efectividad del sistema electoral.

Así, en las bases que rigen al sistema electoral a que deben sujetarse las entidades federativas no se establece limitación alguna o disposición relacionada con la posibilidad de que los partidos políticos incluyan en sus listas a un candidato por ambos principios, ni se hace referencia a que ello atente contra la igualdad o la equidad de los ciudadanos que decidan participar en la vida política de la citada entidad federativa.

Consecuentemente, no se puede considerar inconstitucional la disposición que permite postular simultáneamente a los candidatos a diputados por ambos principios, siempre y cuando el partido político que postule no exceda el límite de veinte por ciento de candidaturas simultáneas, pues tal actuar se encuentra dentro de la libre configuración con que cuentan las Legislaturas Estatales.

En conclusión, no asiste la razón al partido promovente respecto de este tema, pues de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹¹⁴ (sic) Cabe precisar que, por reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 se adicionó al artículo 116, fracción II, límites de sobre y sub representación en los siguientes términos: "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

no se advierte la existencia de una obligación a cargo del Congreso Local para disponer de una proporción o medida respecto del número de candidatos que tendrán derechos a registrar por ambas vías, por lo que no se vulneran los principios de equidad e igualdad.

Asimismo es infundado el argumento del Partido de la Revolución Democrática en el sentido de que la posibilidad de registrar candidatos simultáneamente por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional prevista en el artículo 33, fracción IX, de la Constitución de Tlaxcala vulnera el principio de certeza, en tanto –según el referido partido– permite la modificación del orden de la lista de candidatos registrados por el principio de representación proporcional.

El citado argumento es infundado, pues el Partido Político parte de una premisa equivocada consistente en que el artículo 33, fracción IX, de la Constitución de Tlaxcala permite modificar el orden de la lista de candidatos registrados por el principio de representación proporcional. La premisa del Partido Político es errónea, pues el orden de la lista de los candidatos registrados por el principio de representación proporcional no se modifica como consecuencia de los resultados electorales, sino que en los casos de registro simultáneo la asignación final siguiendo la lista registrada está supeditada a los resultados de la votación de los candidatos por el principio de mayoría relativa. Cuestión que es del conocimiento del elector desde el momento en que emite su voto.

Por otro lado, es infundado el argumento del partido promovente consistente en que de acuerdo con la exposición de motivos no se respetará la lista de candidatos a diputados plurinominales que para su registro hayan presentado los partidos políticos y que pretendan tener candidaturas simultáneas, pues las razones expresadas en la exposición de motivos o en el debate parlamentario no son parámetro para analizar la validez de los artículos impugnados. Sirven de apoyo las tesis P. III/2005, de rubro: "LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO." y 1a. LX/2011, de rubro: "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS."

Finalmente, es infundado el argumento del Partido Político promovente en el sentido de que no se dieron las razones sociales, políticas y jurídicas por las cuales se necesitan las candidaturas simultáneas en Tlaxcala, pues no es

necesario expresarlas en la exposición de motivos. Sirve de apoyo la tesis P. C/97,¹¹⁵ de rubro y texto siguientes:

"PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.—La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (*Apéndice* 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculten al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos."

DÉCIMO PRIMERO.—El artículo décimo transitorio del decreto impugnado omitió establecer la prohibición de reelección respecto de los diputados que actualmente se encuentran en funciones.

El Partido de la Revolución Democrática impugna el artículo décimo transitorio del Decreto 118 que dispone:

"Artículo décimo. La reelección prevista en el artículo 90 de esta Constitución no será aplicable a los integrantes de los Ayuntamientos y presidentes de comunidad que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de este decreto."

Por su parte, el artículo 90, párrafo cuarto, relativo a la reelección de los integrantes de los Ayuntamientos dispone:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo décimo transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince.

¹¹⁵ Tesis P. C/97 del Pleno, de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 162 con número de registro digital: 198428.

"Artículo 90. ...

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

El partido político promovente estima que el artículo décimo transitorio del Decreto 118 impugnado vulnera los artículos décimo tercero y décimo cuarto transitorios de la reforma constitucional federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, mediante la cual se reformó el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal para permitir la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados hasta por cuatro periodos consecutivos.

El artículo 116, fracción II, párrafo segundo, dispone lo siguiente:
209

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"II. ...

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

Los artículos transitorios décimo tercero y décimo cuarto de la reforma constitucional federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce señalan:

"Décimo tercero. La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales, así como a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la Legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente decreto."

"Décimo cuarto. La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente decreto."

Como se desprende del artículo transitorio décimo tercero citado, a los diputados locales que hayan protestado el cargo en la Legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, esto es, el once de febrero de dos mil catorce,¹¹⁶ no les es aplicable la posibilidad de elección por cuatro periodos consecutivos. Así, los diputados locales de Tlaxcala que hubieren protestado el cargo al día once de febrero de dos mil catorce no les es aplicable la posibilidad de elección hasta cuatro veces consecutivas prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Ahora bien, aun cuando el artículo décimo transitorio del Decreto No. 118 impugnado publicado el veintiuno de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala no prevé la no aplicabilidad para los diputados que protestaron el cargo al once de febrero de dos mil catorce y que continúan en funciones hasta la fecha, de la posibilidad de elección hasta por cuatro periodos consecutivos, eso no genera una omisión parcial, pues es directamente aplicable el artículo décimo tercero transitorio de la reforma constitucional federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

En otras palabras, los diputados que protestaron el cargo al día once de febrero de dos mil catorce y que siguen en funciones no les es aplicable la posibilidad de reelección prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal y en el último párrafo del artículo 35 de la Constitución de Tlaxcala,¹¹⁷ por aplicación directa del artículo décimo tercero

¹¹⁶ El decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 y según su artículo primero transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación.

¹¹⁷ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"Artículo 35. Para ser diputado local propietario o suplente se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

transitorio de la reforma constitucional federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

En consecuencia, no existe la omisión de estudio alegada por el partido político, pues no existe obligación del Congreso Local de prever el supuesto de no aplicabilidad de la posibilidad de elección consecutiva para los diputados, al ser directamente aplicable la Constitución Federal, por lo que resulta infundado el argumento en estudio.

DÉCIMO SEGUNDO.—Artículo 54, fracción XXV, de la Constitución de Tlaxcala. Facultad del Congreso para convocar a elecciones y para instruir al organismo público local electoral para efectuar las elecciones extraordinarias.

En primer término, el Partido Político Morena impugna el artículo 54, fracción XXV, de la Constitución de Tlaxcala que dispone:

"Artículo 54. Son facultades del Congreso:

"...

"XXV. Instruir al organismo público local electoral, para que proceda a efectuar las elecciones extraordinarias convocadas por el Congreso."

De acuerdo con el partido político promovente la fracción XXV del artículo 54 citado vulnera la autonomía e independencia de las autoridades electorales, pues el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal prevé que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Por tanto, la autoridad administrativa es la que debiera convocar a las elecciones y el Congreso limitarse a comunicar la existencia de los supuestos en que se deban convocar. Además, el artículo 41, base V, apartado C, fracción 3, de la Constitución Federal otorga a los organismos públicos locales la función de preparar la jornada electoral, lo que implica la convocatoria a elecciones. Lo que además

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 54, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

"...

"Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido político o coalición que los postuló, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

da certeza de que las elecciones extraordinarias sí sean convocadas, sin depender de una decisión política o mayoritaria del Poder Legislativo Estatal.

Es infundado el argumento relativo a la violación de la autonomía e independencia del organismo público electoral local y de su función de preparar la jornada electoral. De acuerdo con nuestra doctrina establecida en la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 15 y 18 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, la Constitución Federal no establece regla o lineamiento alguno para el caso de elecciones extraordinarias en los Estados, por lo que se trata de un aspecto que queda a la libre configuración legislativa de los mismos.¹¹⁸

Así pues, no existe disposición constitucional alguna que impida al órgano reformador de la Constitución del Estado de Tlaxcala establecer que el Congreso tiene facultad para "instruir al organismo público local electoral, para que proceda a efectuar las elecciones extraordinarias convocadas por el Congreso", por lo que no se actualiza violación constitucional con lo dispuesto por el artículo 54, fracción XXV, de la Constitución de Tlaxcala.

Asimismo, es infundado que la facultad del Congreso para convocar elecciones extraordinarias vulnere la certeza de que ésta se lleve a cabo, pues el Congreso está obligado a convocar cuando se den los supuestos previstos en la Constitución del Estado. Sin que en este juicio sea posible pronunciarse sobre la constitucionalidad de los supuestos y las condiciones previstas en el artículo 54, fracciones VIII y XIV, de la Constitución de Tlaxcala en las que el Congreso Local está obligado a convocar elecciones extraordinarias, pues la impugnación relativa fue sobreseída en el apartado de causas de improcedencia.

Por consiguiente, se reconoce la validez del artículo 54, fracción XXV de la Constitución de Tlaxcala.

←..... **DÉCIMO TERCERO.—Garantía de la paridad de género para elecciones extraordinarias. El artículo 95, párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto), de la Constitución Local no garantiza la paridad de género en las elecciones extraordinarias.**

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez del artículo 95, párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la porción normativa "ordinarias".

¹¹⁸ Fojas 193 y 194. Resuelta el primero de octubre de dos mil catorce.

El Partido Político Morena impugna el artículo 95, párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto), de la Constitución de Tlaxcala que dispone:

"Artículo 95. ...

"Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la paridad de género en las elecciones ordinarias de diputados locales y de Ayuntamientos. Con respecto a su número total de candidatos de que se trate, ningún partido político o coalición excederá del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género. Cada planilla de candidatos independientes para los Ayuntamientos, garantizará la paridad de género en la misma proporción que no excederá del cincuenta por ciento de un mismo género."

Como se ha expuesto en nuestros precedentes,¹¹⁹ las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, fracción I, constitucional que establece como obligación de los partidos políticos garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales e integrantes de los Ayuntamientos.¹²⁰

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en la fracción II, inciso h), en relación con la

¹¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, resuelta el 30 de septiembre de 2014, acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas el 29 de septiembre de 2014; acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014 resueltas el 2 de octubre de 2014.

¹²⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, **así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.** Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa."

equidad de género fijó como contenido mínimo para la ley general que regulara los procedimientos electorales, el establecimiento de "*reglas para garantizar la paridad* entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales."

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en desarrollo del tema, de forma genérica establece en los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a),¹²¹ ciertas reglas conforme a las cuales deben presentarse las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión.

¹²¹ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 14.

"...

"4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.

"5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género."

"Artículo 232.

"...

"2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

"Artículo 233.

"1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta ley."

"Artículo 234.

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista."

"Artículo 241.

"1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

"a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta ley."

Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5, y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos.¹²²

Conforme a lo anterior, las Legislaturas Locales deben establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de Ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin que estas disposiciones distingan entre elecciones ordinarias o extraordinarias.

El artículo 95, párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto), de la Constitución de Tlaxcala establece que "los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la paridad de género en las elecciones ordinarias de diputados locales y de Ayuntamientos.". Como indica el Partido Político Morena de acuerdo con la literalidad del precepto la obligación de los partidos políticos y las coaliciones de garantizar la paridad de género se refiere a las elecciones ordinarias de diputados locales y Ayuntamientos, por lo que si se interpreta a contrario sensu esa obligación no existe en el caso de elecciones extraordinarias.

Ahora bien, de la Constitución como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos se desprende que la obligación de garantizar la paridad de género existe tanto para elecciones ordinarias como para elecciones extraordinarias, pues no hacen distinción a ese respecto. Aunado a lo anterior, aceptar la posibilidad de que en las elecciones extraordinarias no haya la obligación de garantizar

¹²² **Ley General de Partidos Políticos**

"Artículo 3.

"...

"4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

"5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior."

"Artículo 25.

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"...

"r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales."

la paridad de género sería subvertir el fin que tuvo el órgano reformador de la Constitución, al establecer esa obligación en el artículo 41, fracción I, de la Norma Fundamental, es decir, el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.¹²³

Por las razones anteriores se declara la inconstitucionalidad de la porción normativa "ordinarias" contenida en el artículo 95, párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto), de la Constitución de Tlaxcala, para quedar de la siguiente manera: "Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la paridad de género en las elecciones de diputados locales y de Ayuntamientos".¹²⁴

Se expresó una mayoría de siete votos respecto de las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, consistente en declarar la invalidez del artículo sexto transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintuno de julio de dos mil quince, por lo que se desestimó la propuesta.

DÉCIMO CUARTO.—Homologación de las elecciones locales con las elecciones federales. Artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118.

El Partido Político Morena impugna los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118, que establecen lo siguiente:

"Artículo sexto. El periodo del gobernador del Estado que se elija en el dos mil dieciséis, será por única vez el comprendido del uno de enero de dos mil diecisiete al treinta de agosto de dos mil veintiuno."

"Artículo séptimo. Las reformas a los artículos 54, fracción LVII y 59 de esta Constitución entrarán en vigor el treinta y uno de agosto del año dos mil veintiuno, por lo que el periodo de gobierno comprendido entre los años dos mil diecisiete y dos mil veintiuno iniciará el primero de enero de dos mil diecisiete y concluirá el treinta de agosto de dos mil veintiuno, teniendo una duración de cuatro años con ocho meses por única ocasión, a efecto de que la elección de gobernador se haga concurrente con las elecciones federales de dos mil veintiuno y subsecuentes en el año que corresponda."¹²⁵

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, consistente en declarar la invalidez de los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintuno de julio de dos mil quince.

¹²³ Aunque también es cierto que cuando una elección extraordinaria es una mera repetición de una elección ordinaria, cumplido el requisito de postulación paritaria en la elección ordinaria conlleva su cumplimiento en la elección extraordinaria.

¹²⁴ Sin que pueda hacerse una interpretación conforme que salve la constitucionalidad de la norma, pues en todo caso tendría que adicionarse la porción normativa "y extraordinarias" al precepto en cuestión.

¹²⁵ "Artículo 54. ...

"LVII. Tomar la protesta de ley al gobernador electo, el treinta y uno de agosto del año de la elección."

"Artículo octavo. La reforma al artículo 38 de esta Constitución entrará en vigor el treinta de agosto del año dos mil veintiuno, por lo que la Legislatura que inicie el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis concluirá el veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, teniendo una duración de cuatro años con ocho meses por única ocasión, a efecto de que la elección de diputados locales se haga concurrente con las elecciones federales de dos mil veintiuno y subsecuentes."¹²⁶

"Artículo noveno. La reforma prevista al artículo 90 en lo relativo a la fecha en que asumirán el cargo los integrantes de los Ayuntamientos, entrará en vigor el día treinta y uno de agosto del dos mil veintiuno. Los Ayuntamientos que entren en funciones el primero de enero de dos mil diecisiete terminarán el treinta de agosto de dos mil veintiuno, tendiendo (sic) una duración de cuatro años ocho meses por única ocasión, a efecto de que la elección de los integrantes de los Ayuntamientos se haga concurrente con las elecciones federales de dos mil veintiuno y subsecuentes."¹²⁷

El Partido Político Morena considera que los citados artículos violan el principio de periodicidad, pues extendió los periodos de mandato de los Ayuntamientos y diputados locales que serán electos en las elecciones locales del primer domingo de junio de dos mil dieciséis y redujo el periodo de gobierno del gobernador, fijando en todos los casos una duración de cuatro años ocho meses para dichos cargos de elección popular. Además, no previó la realización de, por lo menos, una elección en dos mil dieciocho como lo establece el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal.¹²⁸

Asimismo, se refiere a lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso a), que dispone que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos deberán celebrarse el primer domingo de junio, lo que se reitera por el artículo 22 de

"Artículo 59. El gobernador **entrará a ejercer su encargo el día treinta y uno de agosto** inmediato posterior a su elección, rendirá protesta ante el Congreso el mismo día y durará en él seis años."

¹²⁶ "Artículo 38. El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años; la Legislatura entrante comenzará a funcionar el día treinta de agosto del año de la elección de que se trate."

¹²⁷ "Artículo 90. ...

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹²⁹ y es excepcionado para el año dos mil dieciocho por el artículo décimo primero transitorio de la citada ley, permitiendo que en ese año se celebren el primer domingo de julio.¹³⁰

Como podemos ver el Partido Político Morena plantea dos argumentos distintos, por un lado, que no se cumplió con la obligación de celebrar por lo menos una elección local en el año dos mil dieciocho conforme al artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal y, por el otro, la violación al principio de periodicidad de las elecciones.

Es fundado y suficiente para declarar la invalidez de los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118 impugnado, el argumento de falta de homologación de por lo menos una de las elecciones locales con las elecciones federales a celebrarse en el año 2018, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución.

De acuerdo con nuestro precedente acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, el marco constitucional relativo a las fechas de celebración de las jornadas electorales en las entida-

¹²⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales."

¹²⁹ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 22.

"1. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

"a) Diputados federales, cada tres años;

"b) Senadores, cada seis años, y

"c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años.

"2. El día en que deban celebrarse las elecciones federales ordinarias será considerado como no laborable en todo el territorio nacional."

¹³⁰ "Artículo décimo primero. Las elecciones ordinarias federales y locales que se verifiquen en el año 2018 se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

des federativas se rige por lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, incisos a) y n), así como segundo transitorio, fracción II, inciso a), de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce,¹³¹ conforme a los cuales:

- La jornada comicial para la elección de gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales, e integrantes de los Ayuntamientos debe tener lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

- Los Estados, cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por dicha regla.

- Al menos una elección local debe celebrarse en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales.

- La ley general que regule los procedimientos electorales debe contemplar la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la propia Constitución, a

¹³¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; **y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;**

"...

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales."

"**Transitorios.**

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"a) **La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.**"

partir del dos mil quince, salvo aquellas que se verifiquen en dos mil dieciocho, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

En relación con lo anterior, los artículos 25, párrafo 1, noveno y décimo primero transitorios de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales,¹³² prevén:

- Que las elecciones locales ordinarias en las que se elijan gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales, integrantes de los Ayuntamientos en los Estados de la República, así como jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.

- Los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tendrán lugar el primer domingo de junio del año dos mil quince iniciarán en la primera semana del mes de octubre del año dos mil catorce. Para tal efecto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobará los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la presente ley.

- Las elecciones ordinarias federales y locales a verificarse en dos mil dieciocho se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

Es necesario enfatizar que con motivo de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce se dio un paso adicional en el sentido de la homologación, al señalarse en la fracción n) de la fracción IV del artículo 116, que al menos una de las elecciones locales debe verificarse en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, con lo que las

¹³² **Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales**

"Artículo 25.

"1. Las elecciones locales ordinarias en las que se elijan gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales, integrantes de los Ayuntamientos en los Estados de la República, así como jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda."

"Transitorios

"Noveno. Por única ocasión, los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tendrán lugar el primer domingo de junio del año 2015 iniciarán en la primera semana del mes de octubre del año 2014. Para tal efecto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobará los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la presente ley."

"Décimo primero. Las elecciones ordinarias federales y locales que se verifiquen en el año 2018 se llevarán a cabo el primer domingo de julio."

Legislaturas están obligadas a adecuar su normatividad electoral a fin de que al menos una de sus elecciones se celebre en el mismo año y fecha que alguna de las federales.

En esa tesitura, es fundado el concepto de invalidez del partido político promovente, pues el poder legislativo del Estado de Tlaxcala está obligado a homologar, por lo menos, una de las elecciones locales con las elecciones federales que se celebraran en el año 2018, lo que no hizo.

Por tanto, se declara la invalidez de los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto Número 118 por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, pues se trata de un sistema. Así, se ordena al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala para que legisle y homologue por lo menos una de las elecciones del Estado con la fecha de las elecciones federales a celebrarse el primer domingo de julio de 2018.¹³³

En este aspecto, en sesión de treinta de noviembre de dos mil quince se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de invalidez del artículo sexto transitorio del Decreto 118 impugnado. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra, resultando una mayoría de siete votos.

¹³³ De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso n), artículo transitorio segundo, fracción II, inciso a), de la reforma constitucional federal publicada el 10 de febrero de 2014, y artículo transitorio décimo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reforma constitucional publicada en el DOF 10 de febrero de 2014

"Transitorios

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio."

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Transitorios

"Décimo primero. Las elecciones ordinarias federales y locales que se verifiquen en el año 2018 se llevarán a cabo el primer domingo de julio."

Al no obtenerse una mayoría calificada, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimarla en relación con el artículo sexto transitorio del Decreto No. 118 impugnado.

DÉCIMO QUINTO.—**Efectos.**

De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹³⁴ la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.

Por cuanto hace a la invalidez decretada respecto de los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto Número 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Congreso Local deberá legislar dentro de los treinta días siguientes a la notificación de los puntos resolutive a fin de homologar por lo menos una de las elecciones del Estado con la fecha de las elecciones federales a celebrarse el primer domingo de julio de 2018.

Por lo que se refiere al resto de las normas declaradas inválidas este Tribunal Pleno considera que no es necesario fijar efecto alguno.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia P/J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA

¹³⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**
"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.¹¹³⁵

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la acción de inconstitucionalidad 71/2015.

SEGUNDO.—Son parcialmente procedentes las acciones de inconstitucionalidad 69/2015 y 73/2015.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 73/2015, respecto de las fracciones VIII y XXIV del artículo 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en términos del considerando cuarto de este fallo.

CUARTO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 69/2015, respecto al artículo 94, fracción I, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, en términos del considerando cuarto.

QUINTO.—Son infundadas las acciones de inconstitucionalidad 69/2015 y 71/2015.

SEXTO.—Es parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 73/2015.

SÉPTIMO.—Se desestima esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo sexto transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince.

OCTAVO.—Se reconoce la validez del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince, en términos del considerando quinto de este fallo.

NOVENO.—Se reconoce la validez de los artículos 32, párrafo primero, 33, párrafo primero, fracciones I, IV y IX, 34, párrafo primero, 54, fracción XXV,

¹³⁵ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) y segundo y décimo transitorios del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, en términos de los considerandos séptimo, octavo, décimo, décimo primero y décimo segundo.

DÉCIMO.—Se declara la invalidez del artículo 95, párrafo décimo tercero, en la porción normativa "y Ayuntamientos", 95, párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto), en la porción normativa "ordinarias", y séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto No. 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, en términos de los considerandos noveno, décimo tercero y décimo cuarto.

DÉCIMO PRIMERO.—En relación con la declaratoria de invalidez decretada de los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, el Congreso del Estado de Tlaxcala deberá legislar, dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de este fallo, a fin de homologar por lo menos una de las elecciones del Estado con la fecha de elecciones federales a celebrarse el primer domingo de julio de dos mil dieciocho.

DÉCIMO SEGUNDO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.

DÉCIMO TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en la Gaceta Oficial del Estado de Tlaxcala.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutive primero, segundo, quinto y sexto:

Se aprobaron por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina

Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación. Los Ministros Franco González Salas y Silva Meza estuvieron ausentes durante esta votación.

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la precisión de los temas de fondo.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobaron por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, consistente en sobreseer respecto de los artículos 54, fracciones VIII y XXIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 94, fracción I, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los Ministros Franco González Salas y Silva Meza estuvieron ausentes durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en la declaración de invalidez del artículo sexto transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo sexto transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince, al no alcanzar una mayoría calificada,

con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, consistente en reconocer la validez del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Silva Meza estuvieron ausentes durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 32, párrafo primero, 33, párrafo primero, fracciones I y IV, y 34, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como segundo transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos octavo, décimo, décimo primero y décimo segundo consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 33, fracción IX, 54, fracción XXV, y 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala,

así como décimo transitorio del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo décimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, consistente en declarar la invalidez del artículo 95, párrafo décimo tercero, en la porción normativa "y Ayuntamientos", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez del artículo 95, párrafo décimo séptimo (antes décimo sexto), en la porción normativa "ordinarias", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Los Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en la declaración de invalidez de los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del Decreto 118 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Medina Mora I. votaron en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

En relación con los puntos resolutivos décimo primero y décimo segundo:

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra del plazo indicado, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez

Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, relativo a los efectos. Los Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo décimo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de treinta de noviembre de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y dejó a salvo los derechos de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2016.

Las tesis aisladas P. XLIX/2008 y P. L/2008 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, páginas 709 y 717, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la resolución pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

En el considerando décimo tercero de la ejecutoria correspondiente se determinó, esencialmente, que las entidades federativas deben garantizar la paridad de género no sólo en las elecciones ordinarias sino también en las extraordinarias, en términos de lo establecido en la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos. Por tanto, la porción "*ordinarias*" del artículo 95, párrafo décimo séptimo, de la Constitución de Tlaxcala, norma impugnada, es inconstitucional, pues no garantiza el principio aludido en las elecciones extraordinarias.

A pesar de que comparto, en lo general, lo resuelto por este Tribunal Pleno, quisiera explicar a continuación cual es mi entendimiento del principio de paridad de género.

En primer lugar, me refiero a las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014;¹ y, 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014² donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en esencia, lo siguiente:

- El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- Si bien para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; a partir del contenido del artículo 232, numerales 3 y 4,³ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se debe entender que las entidades federativas de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.
- El derecho de paridad es un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral) este principio será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.
- La obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, sin que la implementación de estas medidas pueda ser arbitraria, pues las mismas se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Aprobado por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, **por mayoría de seis votos de los Ministros** Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

² Aprobada por el Tribunal Pleno el dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Silva Meza, aprobó por mayoría de ocho votos, con voto en contra de los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas.

³ **Artículo 232.**

"...

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

En segundo lugar, me refiero a la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014,⁴ donde se determinó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Las legislaciones locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de los Ayuntamientos, en términos del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal; así como del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De las anteriores premisas, se puede advertir que la *paridad* es un principio de igualdad sustantiva en materia electoral y un mandato de optimización que se erige como uno de los grandes pilares constitucionales, cuya finalidad es reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular, situación que, hasta la fecha, impera en nuestra sociedad.

Este principio pretende, entonces, aumentar la postulación y registro de mujeres a cargos públicos; y que esa postulación y registro se traduzcan en un acceso real, efectivo y competitivo a los puestos de representación popular.

En ese sentido, para que el principio de paridad sea realmente efectivo y cumpla con la finalidad constitucional de lograr una igualdad sustantiva en el acceso de las mujeres a cargos públicos, resulta indispensable que este principio, en el caso de la elección de los Ayuntamientos, se entienda en dos dimensiones: vertical y horizontal.

En efecto, la aplicación del principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos, no sólo puede mirar al interior del órgano y exigir paridad en sus integrantes; sino que obliga a que esa paridad permee de manera transversal u horizontal a todos los cargos que lo integran (síndicos, regidores y presidentes municipales) en todos los Ayuntamientos; de manera que las postulaciones y registro de los candidatos para ocupar esos cargos deberán estar repartidos de forma paritaria en todos los Municipios de la entidad federativa de que se trate; lo que se traduce en una posibilidad real y no ilusoria de que las mujeres puedan ocupar una presidencia municipal, una sindicatura o una regiduría en el cincuenta por ciento de los casos dentro de sus Municipios.

Por lo antes expuesto, se concluye que, en términos de los artículos 1o., 4o. y 41, base I, de la Constitución Federal, el principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos deberá ser aplicado en sus dos dimensiones: horizontal y vertical; ello, con la finalidad de erradicar la discriminación de la participación de la mujer en la vida

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en el sentido de aprobar, por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

política; y lograr su empoderamiento a través de un acceso real y efectivo en el desempeño de los cargos de elección popular. Y sólo bajo este entendimiento del principio de paridad de género, es que considero infundada la omisión alegada.

En mérito de las razones expuestas, si bien comparto el sentido de la presente ejecutoria, sirvan estas líneas para expresar mi entendimiento del principio en cuestión.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2016.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

En sesión de treinta de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió los asuntos citados al rubro, respecto de los cuales formulo primero, en el considerando noveno, voto concurrente porque me separo de las consideraciones vertidas en el fallo, y en segundo lugar, aprovecho para aclarar las razones por las que mi voto en el considerando décimo segundo de la presente, es congruente con mi voto en un precedente.

En el primer tema, la cuestión a resolver era si el artículo 95, párrafo décimo tercero, de la Constitución de Tlaxcala puede adicionar un supuesto distinto de pérdida de registro de los partidos políticos locales cuando no obtengan el 3% de la votación válida emitida, a los previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, los cuales se refieren a las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales y no en cambio al porcentaje en la elección de Ayuntamientos para efectos de pérdida del registro del partido político local.

Razones de la mayoría.

La mayoría a través de una interpretación sistemática del artículo 116, fracción IV, inciso f) y del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce –que prevé que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales debe prever las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en procesos electorales federales y locales– concluyen que la legislación sobre las causas de pérdida del registro de partidos políticos locales es competencia de los Congresos Estatales.

Sosteniendo que es competencia del Congreso Local regular los supuestos de pérdida de registro, la sentencia declara la invalidez de la porción normativa "y Ayuntamientos".

Razones del disenso.

Si bien comparto el resultado de invalidez de la porción normativa específica referente a los Ayuntamientos, me aparto de algunas consideraciones y abundo en el razonamiento que me lleva a la misma conclusión de invalidez que la mayoría.

En primer lugar considero que el contraste de la norma debió hacerse directamente y exclusivamente con el artículo 116, fracción IV, inciso f) y no con el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, pues considero que este último sólo se refiere a requisitos para registro legal, es decir a requisitos de entrada, y no así de pérdida de registro del partido político.

Luego además, considero que en la conclusión sustentada por la mayoría a partir de dicha interpretación sistemática de que "la legislación sobre las causas de pérdida del registro de partidos políticos es competencia de los Congresos Estatales" debe precisarse que la distribución competencial en la Constitución Federal, tiene excepcionalmente para las Legislaturas Locales, supuestos de competencia expresa establecidos en el artículo 116 constitucional. Estos supuestos en tanto norma de atribución competencial deben entenderse *numerus clausus*, y es en este sentido que, haciendo el contraste con el artículo 116 –el cual no prevé el supuesto de "Ayuntamientos"– considero que el Constituyente de Tlaxcala se extralimitó en sus competencias.

Por último vale la pena indicar que el supuesto de contar el 3% de votación válida emitida en los Ayuntamientos, para efecto de mantener el registro sólo tendría sentido en el caso de existir partidos políticos municipales.

Voto aclaratorio.

Respecto del considerando décimo segundo, relativo a la facultad del Congreso Local para convocar a elecciones y para instruir al organismo público local (OPL) para efectuarlas del artículo 54, fracción XXV.

La sentencia reconoce la validez del artículo impugnado y cita como precedente la acción de inconstitucionalidad 40/2014 en la que se dijo que la Constitución Federal no establece regla o lineamiento alguno para el caso de elecciones extraordinarias en los Estados, por lo que se trata de un aspecto de libre configuración legislativa.

Si bien comparto el sentido de la presente, preciso que la posición que ahora sostengo no es contradictoria con el sentido de mi voto en la mencionada acción de inconstitucionalidad 40/2014 -en la cual voté en contra de las razones de la libertad de configuración legislativa y en el sentido de que la facultad de convocar a elecciones extraordinarias sí es de los Congresos Locales y no de la autoridad electoral local, pues esta última sólo puede organizar elecciones, pero no convocar a ellas directamente- pues en el presente caso, el artículo impugnado, sí faculta al Congreso Local para convocar a elecciones, por lo que sostengo su validez.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2016.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 41, PÁRRAFOS PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COALIGARSE O", Y TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COALICIONES O", Y 62, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LOS NUMERALES 58 TER, 59, 60, 61, 62, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, 63, 64, 65 Y 65 BIS DE DICHO ORDENAMIENTO).

II. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PROHIBICIÓN PARA FORMAR FRENTE, COALICIONES, FUSIONES O POSTULAR CANDIDATURAS COMUNES CUANDO PARTICIPEN POR PRIMERA OCASIÓN EN UNA ELECCIÓN LOCAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 41, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, INTERPRETADO DE MANERA CONJUNTA CON EL 85, NUMERAL 4, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS).

III. CANDIDATURAS COMUNES. LOS CONGRESOS LOCALES SON COMPETENTES PARA REGULARLAS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 58 BIS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

IV. DEBATES PÚBLICOS. OBLIGACIÓN DE INVITAR A TODOS LOS CANDIDATOS Y REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA QUE SE LLEVEN A CABO EN CONDICIONES DE EQUIDAD PARA LOS CANDIDATOS PARTICIPANTES, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 224, PÁRRAFOS PRIMERO Y ÚLTIMO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

V. OBSERVADORES ELECTORALES. LOS INFORMES, JUICIOS, OPINIONES O CONCLUSIONES QUE PRESENTEN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, NO TENDRÁN EFECTOS JURÍDICOS SOBRE EL PROCESO ELECTORAL Y SUS RESULTADOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 200 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

VI. DERECHO AL VOTO ACTIVO. SU RESTRICCIÓN SE ACTUALIZA PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD SUJETAS A PROCESO PENAL, ASÍ COMO PARA LAS QUE SE ENCUENTREN PRÓFU-

GAS DE LA JUSTICIA (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 13, FRACCIONES I Y IV, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

VII. PROPAGANDA ELECTORAL ELABORADA CON MATERIAL TEXTIL. SU DISTRIBUCIÓN NO CONSTITUYE UNA DÁDIVA IRREGULAR, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 226 BIS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

VIII. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES. VALIDEZ DE LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE EXIGE QUE AQUELLOS QUE BUSQUEN LA REELECCIÓN SEAN POSTULADOS PARA EL MISMO DISTRITO ELECTORAL POR EL QUE OBTUVIERON LA CONSTANCIA DE MAYORÍA EN LA ELECCIÓN INMEDIATA ANTERIOR (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 202, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

IX. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA PERMANENCIA DE SU SECRETARIO EJECUTIVO EN FUNCIONES HASTA QUE CONCLUYA EL PERIODO POR EL QUE FUE DESIGNADO, AUN CON LA RENOVACIÓN DEL CONSEJO GENERAL POR VIRTUD DE LA NUEVA LEGISLACIÓN, VULNERA SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMÓ EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

X. CAMPAÑAS Y PRECAMPANAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA FIJAR LOS PLAZOS PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES, DE AYUNTAMIENTOS Y DE GOBERNADOR, RESPETANDO LAS BASES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 200 BIS, APARTADO B, FRACCIONES II, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, Y VI, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

XI. PARTIDOS POLÍTICOS. LA MEDIDA CONSISTENTE EN QUE SUS REPRESENTANTES, POR INASISTENCIA ANTE EL CONSEJO

GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL O SUS ÓRGANOS SIN CAUSA JUSTIFICADA POR TRES VECES CONSECUTIVAS, DEJEN DE FORMAR PARTE DEL CITADO CONSEJO EN EL PROCESO ELECTORAL CORRESPONDIENTE, RESULTA DESPROPORCIONAL (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 157 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

XII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL PARA LA DESIGNACIÓN DE SUS REPRESENTANTES ANTE EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 QUINQUIES, APARTADO C, ÚLTIMOS TRES PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

XIII. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTAR DE UNA FORMA ESPECÍFICA DICHS PRINCIPIOS, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD [VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADOS A Y C, PÁRRAFO SEGUNDO, 318, PÁRRAFO TERCERO Y FRACCIÓN VII, 320, FRACCIÓN II, Y 321, INCISOS D) Y H), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA].

XIV. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE DIPUTACIONES ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MAYORMENTE SUBREPRESENTADOS Y EL MAYORMENTE SOBRRERREPRESENTADO [DESESTIMACIÓN DE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 321, INCISO E), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA].

XV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS MILITANTES, AFILIADOS O SU EQUIVALENTE PARA SER REGISTRADOS COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES (DESESTIMACIÓN DE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 BIS, PÁRRAFO

SEXTO, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "... MILITANTE, AFILIADO O SU EQUIVALENTE ...").

XVI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS PARA SER REGISTRADOS COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 BIS, PÁRRAFO SEXTO, FRACCIONES I –SALVO LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "... MILITANTE, AFILIADO O SU EQUIVALENTE ..."- Y II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

XVII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LOS ACTOS TENDENTES A RECABAR EL PORCENTAJE DE APOYO CIUDADANO NO DEBEN CONSTITUIR ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 TER, APARTADO C, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

XVIII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. PLAZO PARA LA OBTENCIÓN DEL RESPALDO CIUDADANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 TER, APARTADO C, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

XIX. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REQUISITO PORCENTUAL PARA QUE EL RESPALDO CIUDADANO ESTÉ INTEGRADO POR ELECTORES DE POR LO MENOS, LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MUNICIPIOS QUE COMPONEN LA ENTIDAD O EL DISTRITO CORRESPONDIENTE [DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 QUÁTER, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, EN CUANTO AL PORCENTAJE APLICABLE PARA LA OBTENCIÓN DEL RESPALDO CIUDADANO A FAVOR DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES].

XX. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. INEQUIDAD DEL REQUISITO DEL PORCENTAJE DE RESPALDO CIUDADANO POR CADA MUNICIPIO, DISTINGUIÉNDOLOS DE ACUERDO AL NÚMERO DE HABITANTES [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 QUÁTER, FRACCIÓN I, INCISO C), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA].

XXI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REQUISITO PORCENTUAL DEL PADRÓN ELECTORAL PARA EL RESPALDO CIUDADANO RESPECTIVO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 QUÁTER, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, POR CUANTO SE REFIERE A QUE EL PORCENTAJE DE APOYO CIUDADANO CORRESPONDE AL PADRÓN ELECTORAL].

XXII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REQUISITO DE COMPARECENCIA ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL PARA MANIFESTAR EL RESPALDO CIUDADANO RESPECTIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201 TER, APARTADOS A, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, Y C, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS SOBRE EL ÓRGANO LEGISLATIVO EMISOR DE LA NORMA GENERAL INVALIDADA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA. 24 DE NOVIEMBRE DE 2015. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **veinticuatro de noviembre de dos mil quince**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demandas**. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de septiembre de dos mil quince, Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso y del gobernador del Estado de Puebla, por la aprobación, promulgación y publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

Posteriormente, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de septiembre de dos mil quince, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, con el carácter de coordinador, integrantes y secretaria general de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de las mismas autoridades y por el decreto mencionado en el párrafo que antecede.

Asimismo, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintiuno de septiembre de dos mil quince, Martí Batres Guadarrama, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y decreto referidos.

De igual forma, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, Hugo Éric Flores Cervantes, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Encuentro Social, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y decreto antes señalados.

SEGUNDO.—Artículos constitucionales violados. Los promoventes señalaron que las normas, cuya invalidez demandan, son violatorias de los artículos 1o., 2o., 4o., 13, 14, párrafo tercero, 16, párrafo primero, 20, apartado B, fracción I, 22, párrafo primero, 35, fracciones I y II, 39, 40, 41, bases I, segundo párrafo y V, apartado A, párrafos primero y noveno, 54, fracción V, 59, 116, fracciones II y IV, incisos a), b), c), d), g), h), i), j) y k), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el segundo transitorio, inciso f), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. Los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados al estudio de fondo.

CUARTO.—Registro del expediente y turno de la demanda del Partido Revolucionario Institucional. Por acuerdo de diecisiete de septiembre

de dos mil quince, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, con el número 88/2015 y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Registro del expediente, turno de la demanda de Movimiento Ciudadano y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, con el número 93/2015, así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 88/2015, en razón de la identidad en la impugnación de la legislación electoral del Estado de Puebla, y ordenó turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado como Ministro instructor en la acción de inconstitucionalidad referida.

Por diverso acuerdo de la misma fecha, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, con el número 95/2015, y decretó la acumulación de ésta a las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015, en razón de la identidad en la impugnación de la legislación electoral del Estado de Puebla, así como ordenó turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado instructor en las acciones citadas.

SEXTO.—Admisión de la demanda promovida por el Partido Revolucionario Institucional. Posteriormente, el Ministro instructor dictó acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil quince, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64 de la ley reglamentaria; asimismo, requirió al Poder Ejecutivo de dicha entidad, para que enviara un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, segunda sección extraordinaria, tomo CDLXXXIV, de veintidós de agosto de dos mil quince; además, requirió al Poder Legislativo del Estado, para que, al rendir su informe, remitiera copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado; así como dio vista a la procuradora general de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de diez días naturales, dicha Sala expresara su opinión en relación con el presente asunto; requirió al presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, para que dentro del plazo de tres días naturales, informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en dicha entidad federativa; al presidente del Instituto Nacional Electoral, para que, en el plazo de tres días naturales, enviara copia certificada de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, así como la certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político.

SÉPTIMO.—Admisión de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Movimiento Ciudadano y Morena. Por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 93/2015 y 95/2015, promovidas por Movimiento Ciudadano y Morena, respectivamente; asimismo, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, para que rindieran sus informes, así como a la procuradora general de la República para que, antes del cierre de la instrucción, formulara el pedimento correspondiente, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión de esa Sala en relación con esas acciones.

También requirió al presidente del Instituto Nacional Electoral, para que enviara copia certificada de los Estatutos de Movimiento Ciudadano y de Morena, así como las certificaciones de sus registros vigentes, precisando quiénes son los integrantes de la Comisión Operativa Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional, respectivamente.

OCTAVO.—Registro del expediente, turno de la demanda de Encuentro Social y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por Encuentro Social con el número 97/2015, y decretó la acumulación de ésta a las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 93/2015 y 95/2015, en razón de la identidad en la impugnación de la legislación electoral del Estado de Puebla; así como ordenó turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado instructor en las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas.

NOVENO.—Desechamiento de la acción de inconstitucionalidad 97/2015. Posteriormente, por auto de veintiocho de septiembre de dos mil

quince, el Ministro instructor desechó de plano la acción de inconstitucionalidad 97/2015, promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Encuentro Social, por resultar extemporánea.

Cabe agregar que dicho proveído causó estado el cuatro de octubre de dos mil quince, de acuerdo con la certificación del secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte, en la que se da cuenta del cómputo del plazo que tenía el promovente de la acción para, en su caso, interponer recurso de reclamación en contra del acuerdo por el que se desechó ésta.

DÉCIMO.—Auto que tiene por desahogado el requerimiento a la presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla y al secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Mediante acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por agregados los oficios y anexos de la presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla y del secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio de los cuales desahogaron los requerimientos formulados, así como tuvo por exhibidas las copias certificadas de los estatutos de los partidos políticos actores, las certificaciones de sus registros vigentes y de sus dirigentes.

De igual forma, la primera de esas autoridades informó que el próximo proceso electoral en el Estado de Puebla se iniciará en la cuarta semana de noviembre de dos mil quince, es decir, del veintitrés al veintinueve de ese mes y año.

DÉCIMO PRIMERO.—Acuerdo que tiene por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas y por presentada la opinión del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, así como exhibidas las documentales que acompañaron; por desahogados los requerimientos formulados al Poder Legislativo del Estado de Puebla, así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y por rendida la opinión formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DÉCIMO SEGUNDO.—Informes del Gobernador Constitucional y del Poder Legislativo del Estado de Puebla. En los referidos informes se adujo, en síntesis, lo siguiente:

I. Demanda del Partido Revolucionario Institucional

1. Indican que los conceptos de invalidez relacionados con el artículo 58 Bis del decreto impugnado son inoperantes, porque en éstos no se precisan las razones por las cuales se considera que es contrario a la Carta Magna, sino que sólo se menciona que el precepto es confuso, lo que no puede ser motivo de inconstitucionalidad; agregan que el citado numeral regula la calidad de un partido para aprobar candidaturas comunes y ello está establecido en cada estatuto; empero, si éste no contempla un órgano que tenga la facultad de aprobarlas, por analogía, lo puede hacer el que tenga la atribución para aprobar coaliciones, añaden que la postulación de candidatos comunes no genera la posibilidad de que los partidos que los consientan inscriban listas comunes de plurinominales; aunado a que la regla obliga a los partidos que postulen ese tipo de candidatos a inscribir sus propias listas por el principio de representación proporcional.

Mencionan que el precepto impugnado es constitucional, dado que la candidatura común es una alternativa de la segunda y dota al sistema de partidos con opciones para la conformación de las formas asociativas para la postulación de candidatos.

2. Por otra parte, indican que es infundado el concepto de invalidez respecto del artículo 62, primer párrafo, del decreto combatido, ya que la regla que establece la posibilidad de que el convenio mediante el cual se constituya una coalición se presenta hasta la fecha que inicia el periodo de precampaña de la elección de que se trata es constitucional, porque en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el inciso f) del numeral 2, establece que el sistema de participación de los partidos políticos a través de las coaliciones se podrá solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.

Refieren que con fundamento en el artículo segundo transitorio mencionado, el legislador ordinario debe emitir una legislación general que prevea la participación de los partidos políticos a través de las coaliciones, lo que podrá hacer hasta la fecha en que inicia la etapa de precampañas; por lo que si en la legislación poblana se adoptó esa regla, está apegada a la Carta Magna.

3. Señalan que se deben desestimar los conceptos de invalidez respecto del artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque la regla sobre la duración del periodo de precampaña es constitucional, ya que el plazo está dentro de

los mínimos y máximos establecidos en el artículo 116 de la Carta Magna, que dispone que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; agregan que si el plazo de diez días, no dura más de las dos terceras partes previstas para las campañas, sino que es inferior al máximo permitido, es indudable que es constitucional, ya que si el precepto impugnado prevé plazos cortos, ello obedece a la reducción de costos, lo que no vulnera derechos político-electorales; aunado a que el periodo de precampañas está previsto en el artículo 4o., fracción I, inciso c), de la Constitución Local aludida, plazo que, al no haber sido impugnado, está consentido.

Asimismo, mencionan que, contrariamente a lo que se indica en los conceptos de invalidez, no existe incompatibilidad entre las reglas contenidas en las fracciones II y VI del apartado B del artículo 200 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque una se refiere a la duración de las campañas y la otra al retiro de propaganda.

4. Que el artículo 201 Bis, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no transgrede los numerales 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción II, segundo párrafo, de la Carta Magna; máxime que este Alto Tribunal, al resolver acciones de inconstitucionalidad respecto de legislaciones análogas: artículo 298 de la Ley Electoral Michoacana y legislación de Nuevo León (acción de inconstitucionalidad 38/2014), las declaró constitucionales, criterio que debe prevalecer en el caso, independientemente de las confusiones aducidas respecto a los requisitos de elegibilidad para gobernador del Estado, ya que ello está comprendido en la libertad de configuración.

5. Refiere que los artículos 201 Ter, base C, fracción II y 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son constitucionales y, para apoyar dicha aseveración, se debe de tomar en cuenta lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 40/2014 y 42/2014 (respecto a la validez de la exigencia de comparecencia de las personas que apoyen las candidaturas independientes ante ciertas autoridades electorales, incluso, exhibiendo las credenciales, fijación del plazo para la obtención de las manifestaciones de apoyo y exigencia de un porcentaje determinado).

Indican que también se debe tomar en cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 (legislación del Estado de Tamaulipas), en la que se estableció que para el registro de una candidatura independiente se requiere de la comparecencia del tres por ciento del padrón de los electores ante la autoridad electoral, con la credencial para votar, lo que está justificado constitucionalmente; máxime que las Legislaturas de los Estados cuentan

con libertad de configuración y conservan autonomía para establecer los límites y exigencias para la elaboración de contenidos normativos.

6. Mencionan que los artículos 201 Ter, base C, fracción II y 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no infringen el principio de legalidad, porque los requisitos de fundamentación y motivación de esos preceptos se cumplieron, ya que el Congreso del Estado está facultado para expedir el ordenamiento reclamado y actuó dentro de las atribuciones previstas en la Constitución Local, aunado a que el ordenamiento cuestionado se refiere a candidaturas independientes que deben ser reguladas.

7. Que el artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es válido, porque no transgrede normatividad federal alguna, puesto que la reelección se incorporó para el beneficio de los ciudadanos con la continuidad de las gestiones de gobierno; aunado a que, en el caso de que un diputado por el principio de mayoría relativa decidiera reelegirse para ocupar el cargo, debiera ser por el distrito en el que ha estado desarrollándose, para así continuar sus trabajos.

8. Argumentan que el artículo transitorio décimo primero del decreto de reforma del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no viola la autonomía del Instituto Electoral del referido Estado, al proveer sobre la duración del encargo del secretario ejecutivo, ya que el legislador sólo está proveyendo respecto a un funcionario encargado de las labores administrativas, lo que no suprime la facultad del consejo general del referido instituto para elegir o remover a dicho servidor público.

9. Que los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, fracción VII y 31, incisos d), e) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son válidos, porque con éstos se mejora el sistema de asignación por el principio de representación proporcional, se ajusta a la realidad política y democrática con una asignación incluyente, ya que el sistema anterior violaba los principios de pluralidad y proporcionalidad, al privarse a los partidos minoritarios del derecho que garantizara espacios de representación popular.

10. Indican que sólo se impugnó una parte de las normas que integran el sistema de representación proporcional, sin las que tal sistema podría funcionar; agregan que la configuración legislativa, respecto de ese sistema, es potestativa del Estado, por lo que el porcentaje establecido en los mencionados preceptos [16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, fracción VII y 31, incisos d), e) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales

del Estado de Puebla] no es irracional, ni contraviene norma constitucional alguna, sino que concuerda con lo dispuesto en el numeral 54, fracción II, de la Carta Magna, así como con el ordinal 9, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.

11. Refieren que, contrariamente a lo señalado en los conceptos de invalidez, no existe ninguna confusión en los topes de representación con la fórmula de asignación, ya que el artículo 35, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la regula, al prever, entre otras cuestiones, que ningún partido político podrá contar con un número de diputados mayor a veintiséis por ambos principios; agregan que tampoco existe confusión respecto del tope de sobrerrepresentación, ya que los artículos 16, apartado C y 318 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla regulan la aplicación de los elementos de asignación cuando algún partido o coalición alcance veintiséis diputaciones; de ahí que no exista la confusión mencionada.

II. Demanda promovida por Movimiento Ciudadano

1. Indican que el decreto impugnado observa lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos aspectos aplicables en materia electoral del Estado de Puebla; agregan que, de suponer que los legisladores locales no pueden regular la materia electoral, de conformidad con las peculiaridades de su propio orden jurídico, implicaría negar el principio de reserva de ley contenida en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Carta Magna, ya que sería sujetarlos a las directrices establecidas por el Poder Revisor Permanente de la Constitución, lo que significaría el desconocimiento de la autonomía de las entidades federativas; añaden que ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo del Estado de Puebla desconocieron el citado principio, ni la facultad del legislador local para establecer reglas electorales; de ahí que las porciones normativas del código electoral poblano tomaron en consideración el equilibrio entre las reglas y principios constitucionales.

2. Refieren que el artículo 13, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no es inconstitucional, ya que con la emisión de éste, se actualizó la hipótesis de suspensión de derechos político-electorales del ciudadano, prevista en el numeral 38, fracción II, de la Carta Magna, que prevé esa figura por estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal desde la fecha en que se dicte el auto de formal prisión; agregan que conforme al precepto citado en segundo término, basta que un ciudadano esté sujeto a un proceso criminal para que sus derechos político-electorales se entiendan suspendidos, es decir, esa inhabilitación

opera de pleno derecho, sin que sea necesaria una declaración judicial, como inexactamente lo indica el accionante.

Mencionan que basta demostrar la existencia de un auto de formal prisión y estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal para actualizar el supuesto de la norma; añaden que la adición, consistente en: "desde la fecha del auto de vinculación a proceso" no es contraria a la Constitución, ya que en modo alguno impide la aplicación de la hipótesis de suspensión a los derechos político-electorales, la cual procede por el solo hecho de estar sujeto a proceso penal por delito que merezca sanción corporal desde que se dicte auto de formal prisión.

3. Que contrariamente a lo indicado por el accionante, el artículo 13, fracción IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es constitucional, ya que actualiza la hipótesis de suspensión de derechos político-electorales del ciudadano, tutelada por el numeral 38, fracción V, de la Carta Magna, el cual establece las causas de suspensión de los derechos políticos y algunas de ellas se originan en el incumplimiento de los deberes esenciales del ciudadano descritos en el numeral 36 del propio Ordenamiento Supremo; otros, de una resolución definitiva, así como de una situación de hecho concreta.

Argumentan que, particularmente, el artículo 38, fracción V, de la Carta Magna establece la suspensión de derechos políticos cuando el sujeto esté prófugo de la justicia e introduce un concepto normativo consistente en que se haya librado una orden de aprehensión en contra del ciudadano y que éste se encuentre prófugo de la justicia; añaden que una de las causas que suspenden el procedimiento penal es que el sujeto esté sustraído a la acción de la justicia, tal y como lo establece el artículo 468, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales; proceso que se reanudará una vez que se capture al prófugo (numeral 470 del cuerpo legal en cita), de lo que se infiere que la intención del Constituyente es que los sujetos en contra de los que se ha librado orden de aprehensión y estén prófugos, deben estar suspendidos en sus derechos políticos.

Lo anterior implica que con la inclusión de los supuestos de suspensión, el legislador no pretendió disminuir injustificadamente el ejercicio de los derechos políticos, sino que siguió una orientación con el propósito de armonizar dos valores fundamentales: el ejercicio de los derechos políticos y la preservación del orden jurídico; ello obedece a que es inaceptable que la persona que evade la acción de la justicia goce de los derechos políticos otorgados por la Carta Magna, ya que no sería factible estimar que el que se sustrae a la acción de la justicia esté protegido con los principios inherentes al enjuici-

ciamiento penal, puesto que el solo hecho de evadirse a la sujeción del proceso penal rompe la aplicación de esos principios protectores.

Señalan que los supuestos de suspensión evidencian que los derechos políticos no son absolutos e ilimitados, sino que deben tener límites; agregan que la necesidad de esa figura se justifica al establecerse para preservar el orden jurídico, es decir, se orienta en beneficio del interés de la colectividad que presupone la necesidad de que se hagan efectivos los mecanismos para deterrar los ilícitos que perjudican el orden social; añaden que dicha suspensión es proporcional, porque refleja la postura del Constituyente, al establecer los casos excepcionales en la aplicación de los derechos políticos, la que no resulta inadecuada, al provenir de un examen funcional de sus consecuencias, consistente en que la persona contra quien se libra una orden de aprehensión y esté prófuga no tiene la condición material ni jurídica para ejercer los referidos derechos.

Apuntan que no se infringe el principio de presunción de inocencia o discriminación, ya que el mandato constitucional está dirigido a establecer la hipótesis de suspensión de derechos tratándose de la condición de prófugo de la justicia; de ahí que tal figura no reprime al sujeto activo en su libertad personal, ni constituye una medida restrictiva de libertad temporal; agregan que los elementos contenidos en la hipótesis de suspensión, prevista en la fracción V del artículo 38 de la Carta Magna exige la demostración de una circunstancia particular en el sujeto, consistente en que esté prófugo, lo que hace patente la imposibilidad material de que todo ciudadano en esa situación asuma el derecho a ejercer su voto, puesto que para hacerlo debe estar en el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

4. Que el artículo 16, inciso A, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no es inconstitucional, ya que subsana una incongruencia contenida en el numeral modificado, el cual, disminuía la participación de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, para otorgárselos a los candidatos por el principio de mayoría relativa, por el solo hecho de ocupar el segundo lugar de la votación en el distrito electoral correspondiente.

Indican que el numeral impugnado está vinculado con los diversos artículos 318, 320 y 321, que también fueron reformados, del código electoral en cita, de los que se advierte que el Congreso Local asimiló los elementos del numeral 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo dispuesto en el precepto 9 de la Ley General de Partidos Políticos, al estar obligado a hacerlo; por lo que reconoció el mínimo porcentual ahí previsto y no el que en su libertad de configuración legislativa debió estimar razonable.

Razonan que no existe norma constitucional, ni ordinaria, que ordene al Congreso de la Unión para que mediante la expedición de una ley general que regule procedimientos electorales establezca que el rango mínimo para que toda fuerza política pueda tener acceso a la Legislatura de un Estado sea del tres por ciento y que dicho porcentaje sea reconocido para las diputaciones locales, dado que la integración de éstas es atribución de esas Legislaturas y el ejercicio de la facultad sólo puede ser cumplido en los términos que señalen sus leyes.

Señalan que la norma impugnada no vulnera los principios de pluralidad y proporcionalidad, al no privar a los partidos de un derecho que garantice que las mayorías y minorías se vean reflejadas en la integración de los espacios de representación popular, sino que está apegada a lo establecido en el artículo 116, base III, párrafo 3, de la Carta Fundamental; agregan que, atendiendo a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas, 26/2011 y su acumulada, 41/2012 y sus acumuladas, así como en la 50/2012, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal son aplicables únicamente al ámbito Federal, ya que se refieren a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en tanto que el numeral 116, que rige para el ámbito local, no prevé cifras o porcentajes a los cuales deban sujetarse los Estados.

Que no existe prohibición para que la Legislatura de Puebla establezca el porcentaje mínimo del tres por ciento de la votación válida emitida para la asignación de diputados de representación proporcional, ya que, incluso, la propia Carta Magna remite a los términos que señalen las leyes locales, lo que implica que existe remisión para que esa regulación se lleve a cabo por los Congresos Estatales; agregan que este Alto Tribunal ha señalado que en el establecimiento del principio de representación proporcional en el ámbito estatal, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de seguir reglas específicas para efectos de su regulación, dado que, en términos del numeral 116 de la Norma Fundamental, sólo deben considerar en su sistema el referido principio.

Mencionan que la reglamentación de la representación proporcional es responsabilidad directa de los Congresos Locales, ya que, sobre el particular, la Carta Magna no establece lineamientos, sino sólo la limitante de que no contravengan las bases generales salvaguardadas por la Ley Máxima; por lo que el numeral impugnado es constitucional, ya que se ajusta a las bases referidas y el porcentaje establecido no es irracional, sino que es similar al previsto en el artículo 54, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 9, fracción I, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, al empatarse la exigencia del tres por ciento de la votación

válida exigida para que un partido político tenga acceso a la asignación de diputados de representación proporcional.

Añaden que la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, contenida en el precepto impugnado, no es contraria a la Carta Magna, debido a que cumple con los mínimos requeridos para fijar las reglas de asignación de diputados conforme a los resultados de la votación, lo que está dentro de la libre configuración de las entidades federativas; agregan que tampoco transgrede el derecho a participar de los partidos minoritarios, ni es discriminatoria, porque no aplica para todos los cargos a asignarse y, por ende, los partidos que no alcancen el mayor porcentaje de diputados por el principio de mayoría relativa pueden participar en las siguientes designaciones; además, la norma no limita la posibilidad de que las minorías participen en la asignación de diputados de representación proporcional, y que dichos porcentajes permiten advertir cuál es la verdadera representatividad de los partidos en la elección, es decir, si en realidad cuentan con el rango requerido para que se les asignen diputados por ese principio.

Señalan que no existen conceptos de invalidez tendientes a demostrar que la fórmula adoptada por la Legislatura Local, para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es inconstitucional, porque se aleja de los fines buscados por el Constituyente Federal, motivo por el cual, no es contraria a la Carta Magna; agregan que no se toma en cuenta lo dispuesto por el artículo 35, fracción IV, de la Constitución poblana, el cual replica lo indicado en los artículos 16 y 318 de la Ley Electoral Local, que disponen que si en la aplicación de los diferentes elementos de asignación, algún partido o coalición hubiere alcanzado veintiséis diputaciones, su votación dejará de ser considerada al momento de completarlas, rehaciendo las operaciones de cálculo de los elementos de asignación, a efecto de seguir la repartición de las diputaciones restantes.

5. Que los artículos 157 y 201 Quinquies, inciso c), párrafo 2, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son constitucionales, puesto que son idóneos, proporcionales y razonables; agregan que el concepto de invalidez correspondiente debe ser desestimado, ya que se basa en un supuesto diferente al previsto en los preceptos impugnados, puesto que se ejemplifica con la resolución del recurso de reconsideración SUP-REC-52/2015, el cual, no tiene relación con la hipótesis en estudio; de modo que la supuesta carencia de los elementos de idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad no se justifican para acreditar la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

Indican que la pretensión de obstaculizar la regulación de las faltas de asistencia a las sesiones del consejo general y demás autoridades administrativas electorales locales, así como la implementación de medidas disciplinarias para evitar actos que boicoteen el desarrollo normal de las sesiones de éstos, por parte de los partidos políticos, ocasionaría un evidente perjuicio para que tengan verificativo, lo que generaría situaciones incontrollables por parte de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes, los que no pudieran ser sancionados por falta de atención, asistencia o falta de interés de participar en las sesiones.

6. Que el artículo 201 Bis, párrafo 5, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son constitucionales, al establecer válidamente que deben renunciar los militantes, afiliados o equivalentes al partido político para estar en aptitud de registrarse como candidatos independientes a un cargo de elección popular, en un plazo determinado, lo que es acorde con lo dispuesto en el numeral 35, fracción II, de la Carta Magna, que prevé el derecho de los ciudadanos para contender a un cargo de elección popular de forma independiente a un partido.

Indican que es constitucional la porción normativa que exige a los ciudadanos renunciar a su militancia, afiliación o su equivalente de un partido político doce meses anteriores al día de la elección, dado que se trata de una restricción justificada al derecho fundamental de ser votado de los candidatos independientes, ya que cumple con la proporcionalidad, conforme a la cual, se exige que la restricción a un derecho persiga un fin legítimo apoyado en la Constitución; agregan que la restricción impuesta al derecho fundamental de ser votado en la modalidad de candidato independiente persigue un fin legítimo, ya que pretende garantizar que los ciudadanos que decidan postularse a un cargo de elección popular en forma independiente a un partido político, se desvinculen con cierta anticipación de cualquiera en el que militen, lo que garantiza el cumplimiento del fin perseguido por la Carta Magna.

Añaden que la medida impuesta es idónea, necesaria y adecuada, porque busca inhibir que los ciudadanos acudan a las candidaturas independientes como una medida alternativa, debido a la insatisfacción de expectativas personales, en cuanto a las relaciones de poder al interior de un partido político, por lo que el plazo de doce meses que se establece de ninguna forma puede estimarse excesivo o desproporcionado, ya que tiende a garantizar que la decisión del ciudadano de contender como candidato independiente se adopte sin importar las circunstancias o cuestiones ajenas a su convicción.

En relación con el artículo 201 Bis, párrafo 5, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, indica que constituye una restricción proporcionada y constitucional, dado que el derecho de los ciudadanos para postularse como candidatos independientes, si bien constituye una modalidad del derecho a ser votado, lo cierto es que no los exime de ser tratados en la misma medida en que los otros candidatos; agregan que también existe un fin legítimo que justifica imponer la restricción a los ciudadanos que hayan participado como candidatos postulados por partido político en candidatura común o coalición en el proceso electoral federal o local inmediato anterior, ya que las candidaturas independientes constituyen una alternativa a la de los partidos políticos; de modo que el hecho de haber formado parte de un instituto político puede afectar la finalidad constitucional de la figura del candidato independiente.

Añaden que no se trata de una restricción impuesta sólo a los candidatos independientes, sino también a los postulados por partidos políticos, lo que es acorde con los principios de igualdad y no discriminación tutelados por el artículo 1o., párrafos primero y último, de la Carta Magna.

7. Que el artículo 201 Ter, base A, párrafo segundo, fracción IV y base C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, dado que las Legislaturas Locales están en aptitud de regular las condiciones de participación, lo que justifica la necesidad de establecer requisitos que demuestren la representatividad y autenticidad de respaldo de la ciudadanía hacia quienes aspiran a ser candidatos independientes; por lo que el precepto impugnado no establece requisitos desproporcionados para acreditar el respaldo ciudadano necesario, al exigir que se debe comparecer personalmente con copia y original de la credencial para votar ante los funcionarios electorales en los inmuebles destinados para ello.

Refieren que el fin de la norma es legítimo, al exigir a quien contienda como candidato independiente parámetros mínimos de apoyo ciudadano, lo que genera condiciones de equidad en la contienda, ya que de la misma forma en que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le pide la demostración de apoyo ciudadano con el propósito de que en ambas situaciones participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral; agregan que la norma es idónea y necesaria, al permitir la operatividad de combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independientes evitando que los ciudadanos apoyen a ambos, es decir, se evita que un ciudadano esté afiliado a dos partidos, lo que permitirá conocer el apoyo real y evita la fragmentación del voto en tantos candidatos independientes como estén registrados, en aras de salvaguardar la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

Argumentan que la norma impugnada es proporcional, porque no afecta, suprime ni restringe el derecho a ser votado de los ciudadanos como candidatos independientes, sino que su objetivo es que éstos tengan una oportunidad real y efectiva de participar en la contienda electoral; además, asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos independientes que sean realmente representativos, auténticos y competitivos; añaden que las Legislaturas Locales tienen libertad para fijar las reglas relativas a las candidaturas independientes, entre las que se encuentran las relativas al apoyo ciudadano necesario para contender a un cargo de elección popular en esa forma, lo que no constituye una limitación injustificada de la prerrogativa constitucional.

8. Que el artículo 201 Ter, base C, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, puesto que tal y como lo consideró la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no existe un mandato a las Legislaturas Locales para que las candidaturas independientes se regulen bajo ciertos parámetros, sino que sólo deben ser congruentes con el pleno ejercicio de la prerrogativa; agregan que el hecho de que el precepto establezca la posibilidad de que el apoyo ciudadano se recabe a través de otros medios diversos a la radio y televisión no vulnera lo establecido en la Carta Magna, ya que no existe sustento para que las Legislaturas de los Estados limiten los mecanismos para recabar el apoyo necesario para obtener el registro.

9. Que el artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, ya que está apegado a lo establecido en el numeral 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Carta Magna, que establece las bases y requisitos para la participación de ciudadanos independientes en todos los cargos de representación, como pueden ser de gobernador y diputados.

Añaden que la Norma Fundamental no establece ninguna limitante para que la Legislatura de Puebla establezca el porcentaje mínimo necesario para obtener las cédulas de respaldo por parte de los candidatos independientes, tomando en cuenta el padrón electoral del Municipio, ni prohíbe incrementarlo al tres o hasta el cinco por ciento, en el caso de Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, pese a que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establezca el uno por ciento; agregan que en el establecimiento del porcentaje las Legislaturas Locales no están obligadas a seguir reglas específicas, ya que la Carta Magna no establece ningún lineamiento, sino que las faculta para ello, siempre que no contravengan las bases generales; de ahí que la norma impugnada esté apegada a la Constitución; finalmente, indican que el porcentaje establecido

no es irracional, sino coherente con lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, ya que este último no prevé ninguna delimitación al respecto, dado que compete a las Legislaturas Locales.

III. Demanda promovida por Morena

1. Que contrario a lo que señala el accionante, no está a discusión si existe una regla que permita a los partidos políticos nacionales conservar el registro, a condición de que obtengan en una elección federal el tres por ciento de la votación emitida y que la conservación del registro nacional le otorga derecho para participar en elecciones locales o municipales; por lo que no se puede concluir que el artículo 41, tercer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla sea inconstitucional, al prohibir a los partidos políticos nacionales que participen por primera ocasión en una elección local, formar frentes, coaliciones o fusiones, así como postular candidaturas comunes; agregan que este Alto Tribunal ha declarado la validez de normas similares, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 17/2014 y 36/2014, de las que se advierte que la prohibición a los partidos políticos de que participen coaligados, fusionados o con candidatos comunes en el primer proceso electoral, tiene una razón constitucional, que es la demostración de la fuerza de ese partido, individualmente considerado.

Añaden que es válida constitucionalmente la prohibición a los partidos políticos nacionales que participen por primera vez en un proceso local, que lo hagan coaligados, asociados, formando frentes o en candidatura común; máxime que este Alto Tribunal ha establecido que la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales debe ser regulada por las autoridades locales, ya que, en términos del artículo 116 constitucional, los Estados tienen libertad de configuración legislativa que supone la creación, revisión, reemplazo y modificación del sistema de normas que rigen al poder público.

Refieren que las bases electorales establecidas en la Constitución Local y legislación electoral poblana se fijaron con fundamento en el ejercicio responsable de autodeterminación, respetando los extremos del artículo 116, fracción IV, de la Carta Magna, que prevé las reglas para la renovación de los órganos de representación, las instituciones garantes electorales, los derechos políticos de los ciudadanos, de las organizaciones políticas y el régimen de sanciones; agregan que dentro de la libertad de configuración es correcta la regla impugnada relativa a que la obtención por un partido político nacional del tres por ciento de la votación válida emitida en elección federal no significa que también cuente con el tres por ciento del electorado poblano; por lo

que para poder cumplir con los requisitos de la ley local para participar en coaliciones, frentes, etcétera, previamente debe demostrar tener fuerza en ese territorio y no en una elección federal.

2. Que en el concepto de invalidez en el que se afirma que el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla infringe los principios de legalidad y certeza jurídica, es inoperante, porque no se expresa ningún argumento válido para justificar esa afirmación.

3. Que contrariamente a lo indicado por el accionante, la regla prevista en el artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que fija la duración de las campañas y precampañas electorales para diputados y Ayuntamientos, es coherente con la Carta Magna, ya que los plazos ahí previstos están dentro de los máximos y mínimos establecidos en el numeral 116 de la Norma Fundamental; agregan que el precepto impugnado, al establecer plazos cortos para campañas y precampañas, lo hace recogiendo múltiples exigencias sociales, políticas y académicas en pos de reducir los costos.

Indican que el hecho de que se haya adoptado el plazo mínimo para la realización de las campañas y precampañas no constituye una violación a los principios rectores en materia electoral; además, el hecho de que se alegue la cercanía de las etapas del proceso electoral en nada afecta a los derechos políticos electorales, dado que ningún recurso en materia electoral ocasiona la suspensión del acto, lo que también ocurre con los recursos intrapartidarios; empero, pretender que la normatividad se ajuste a los tiempos respecto de los citados recursos, no es materialmente posible, por las etapas en las que se tiene que desarrollar el proceso electoral local, dado que no se permitiría la realización a tiempo del cúmulo de actividades, impactando en el desarrollo del proceso electoral.

4. Que el artículo 224, párrafos primero y último, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, porque la difusión de los debates debe realizarse estrictamente en un ámbito local, aunado a que los medios nacionales no entran en la competencia de las Legislaturas Locales; agregan que, contrario a lo que se indica, la regla sí obliga a citar a los debates a todos los participantes.

5. Refieren que el numeral 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla concuerda con lo establecido en los artículos 209, párrafos 3 y 4, así como 211, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque regula los materiales de los

que deben estar compuestos los artículos utilitarios que puedan ser entregados; aunado a que la norma tiene el propósito de evitar la basura electoral generada al utilizar otro tipo de materiales al desarrollarse un proceso de esa naturaleza.

DÉCIMO TERCERO.—Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión que formuló, sostuvo lo siguiente:

1. En relación con lo previsto en el artículo 13, fracciones I y IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se emitieron las opiniones correspondientes, relacionadas con las acciones de inconstitucionalidad 59/2015, 61/2015 y 62/2015, en las que se abordaron temas similares, esto es, los relacionados con la suspensión del derecho al sufragio, porque la persona imputada está sujeta a un proceso penal que amerite pena privativa de libertad, a partir de la emisión del auto de formal prisión; agrega que el precepto combatido se debe considerar constitucional, porque el hecho de estar privado de la libertad constituye un elemento que amerita la suspensión del derecho al sufragio.

Indica que el impedimento para ser electo, relativo a estar prófugo de la justicia con motivo de una orden de aprehensión o reaprehensión, es una medida válida para suspender el derecho al sufragio, acorde con la restricción contenida en el artículo 38, fracción V, de la Carta Magna; añade que el hecho de estar prófugo, si bien no representa una imposibilidad física para ejercer el derecho al sufragio, tampoco está en libertad, al estar en constante persecución por la autoridad competente, con motivo de la orden de captura; de ahí que no se pueda gozar de las prerrogativas del ciudadano.

Refiere que la medida adoptada por la Legislatura de Puebla es necesaria, porque al estar prófugo se suspenden sus derechos políticos, al existir la presunción de culpabilidad por la comisión de un delito; es idónea, porque protege el bien jurídico tutelado, consistente en la legalidad del voto reservado a un ciudadano que externa su voluntad para elegir los representantes; y es proporcional, porque la restricción derivada de la suspensión está justificada, al ser más valioso el bien jurídico tutelado relativo a la emisión del voto por un ciudadano en pleno uso y goce de sus derechos.

Razona que la medida adoptada por el legislador del Estado de Puebla es válida, al estar apegada a la Carta Magna y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dado que, al sustraerse de la acción de la justicia, la persona está materialmente inhabilitada para cumplir sus obli-

gaciones como ciudadano e, incluso, de gozar de los derechos civiles y políticos, dado que esa medida no solamente es disuasiva, sino que se erigió para proteger la legalidad del voto emitido.

2. Que como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como en la 39/2014 y acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, siempre que se observen los parámetros constitucionales, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

Indica que los artículos 16 y 320 del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla no limitan la representación que cada partido tendrá, ya que lo único que prevén es que la primera asignación sea para la fórmula de candidatos de mayoría relativa que en cada instituto político, coalición o candidatura común hubiera alcanzado el mejor porcentaje de votación, sin haber obtenido el triunfo, para posteriormente hacer las asignaciones correspondientes respecto de las listas de candidatos cerradas que cada instituto político debe registrar previo a la elección, lo que es acorde con el numeral 116, fracción II, párrafo tercero, de la Carta Magna.

3. Que los artículos 16, 318, fracción VII y 321, incisos d), e) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla están apegados a la Constitución General, ya que el sistema ahí previsto no está establecido para el efecto de que los partidos subrepresentados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, sino que para alcanzar una mejor representación y equilibrio en el Congreso, se tienen que descontar diputaciones al partido político que esté mayormente sobrerrepresentado, pudiendo ser de los partidos políticos que hubieren tenido mayor votación; en ese caso, tal afectación se debe dar en un margen de objetividad y sólo para cumplir el mandato constitucional de que ningún partido político esté subrepresentado en un porcentaje mayor al ocho por ciento.

4. Que los artículos 41 y 62 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son contrarios a la Carta Magna, consideración que se apoya en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, en la que se estableció que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales, como locales, por disposición constitucional, debe estar regulado por el Congreso de la Unión en una ley general, lo que implica que las entidades federativas no cuentan con atribuciones para legislar en esa materia; por lo que toda regulación sobre ese tópico que esté contenida en leyes locales será inválida por incompetencia de los órganos legislativos de los Estados.

Añade que lo anterior no impide a los Estados, ni al Distrito Federal, legislar sobre aspectos electorales relacionados de manera indirecta con el tema de coaliciones, como pudiera ser la forma en que opera el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Carta Magna; por lo que en cada caso se deberá definir qué es lo que regula la norma para poder determinar si la autoridad que la emitió está o no facultada para hacerlo; de ahí que el numeral 62 del código electoral poblano invade el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, al regular aspectos de las coaliciones electorales.

5. Que el artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no es contrario a la Carta Magna, en tanto que ésta deja a la ley ordinaria la regulación de las formas de participación o asociación de los partidos políticos con el propósito de postular candidatos, porque está reconociendo a nivel local que en el Estado de Puebla puede haber otras formas de participación o asociación; por lo que tal referencia es suficiente para considerar válidas dichas formas de participación que prevea la ley ordinaria.

Argumenta que tanto la Carta Magna como las leyes generales otorgan libertad de configuración legislativa respecto a las formas de participación de los partidos políticos distintas a la coalición; entonces, ello se cumple cuando las Legislaturas Locales admiten que podrá haber otras formas de asociación de los partidos políticos con el propósito de postular candidatos.

6. Que los artículos 157 y 201 Quinquies del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son inconstitucionales, al restringir el derecho de integración de los órganos electorales, sin que exista una justificación válida, ya que la participación de los partidos políticos en la integración de los diversos órganos que componen los organismos electorales administrativos y que intervienen en el desarrollo de los comicios, sólo se puede limitar en el caso de que se diera la pérdida del registro correspondiente.

De modo que la exclusión en la integración de tales órganos por motivos distintos al de la pérdida de la calidad de partido político, no tiene sustento constitucional, aun cuando se busque garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de participación, puesto que tal medida es contraria a la Carta Magna, al alejarse de la regularidad constitucional y de los derechos fundamentales de participación e integración de los órganos administrativos electorales; por lo que se apartan del criterio de idoneidad. Lo anterior se apoya en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y 55/2015.

7. Que el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla está apegado a la Constitución General, dado que se debe de interpretar en forma sistemática y funcional con las normas del debido proceso tuteladas por los numerales 14 y 16 de la Carta Magna, con lo que se garantizan los principios rectores en materia electoral.

8. Que el artículo 200 Bis, apartado B, fracciones II y VI, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son inconstitucionales, porque si bien la previsión de diez días para la precampaña es acorde a la Carta Magna, el hecho de que no se prevea un periodo entre la conclusión de la precampaña y el inicio del previsto para el registro respectivo vulnera el derecho de acceso a la justicia, tanto en la instancia partidista, como en la constitucional, al constituir una limitación injustificada, puesto que debe haber un plazo prudente para salvaguardar ese derecho.

Indica que si en el Estado de Puebla no se prevé un plazo para que los órganos internos de los partidos resuelvan los medios de impugnación, se vulnera el artículo 17 de la Carta Magna, puesto que las controversias se estarían resolviendo en el periodo de registro o en la etapa de campañas, haciendo nugatorio el derecho de hacer campaña electoral en igualdad de circunstancias, pudiendo implicar vulneraciones irreparables.

Agrega que es inconstitucional la previsión de que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes estén obligados a retirar la propaganda electoral de precampaña para su reciclaje por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate, al vulnerar los principios de certeza y legalidad tutelados por la Carta Magna, ya que no existe un plazo entre la conclusión de la etapa de precampaña y el de registro de candidatos, suficiente para que se retire la propaganda, sino que se sobrepone con las siguientes etapas.

9. Que el artículo 201 Quáter, incisos a), b) y c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es contrario a la Carta Magna, al exceder las bases y principios constitucionales previstos en los numerales 35, fracción II y 41, párrafo segundo, bases II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, contraviene el derecho humano de participación política en condiciones de equidad, lo que se apoya en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y 56/2015.

Agrega que el requisito mediante el cual se exige a los candidatos independientes consistente en la presentación de firmas de apoyo de cuando menos el equivalente al tres por ciento y cinco por ciento, según el caso, es más gravoso que para la Constitución de un partido político local (0.26% cero

punto veintiséis por ciento), lo que es desproporcionado y afecta el derecho humano a ser votado; aunado a que restringe de manera innecesaria el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a tener una candidatura sin partido.

10. Que el artículo 201 Ter, apartado A, fracciones I, II, III y IV, así como apartado C, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son inconstitucionales, porque el requisito de exigir la comparecencia personal de los ciudadanos que apoyen a un candidato independiente constituye una carga excesiva que puede sustituirse por mecanismos alternos menos gravosos para el aspirante; además, esa carga desproporcionada afecta el núcleo esencial del derecho político a ser votado.

Refiere que el requisito aludido es excesivo e injustificado, puesto que con la simple relación de nombres de ciudadanos con los datos de las credenciales para votar y la firma, es suficiente para cotejar la información con la que se encuentra resguardada en el padrón electoral.

Menciona que la previsión relativa a que sea en la convocatoria respectiva en donde se prevea el plazo para que los candidatos independientes puedan recabar el apoyo ciudadano está apegada a la Carta Magna, ya que siempre queda expedito el derecho para controvertir la constitucionalidad y legalidad de tal convocatoria.

11. Que el artículo 201 Bis, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, y para apoyar esa consideración invoca lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

12. Que el artículo 202 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, ya que el requisito para que los diputados que busquen la reelección, consistente en que sólo puedan ser postulados en el mismo distrito electoral, no vulnera el derecho a ser votado, dado que con la reelección es posible premiar o castigar a un legislador mediante el sufragio, máxime si se tiene en consideración que si la elección consecutiva se da en el mismo distrito electoral o en alguno del mismo Municipio o delegación, garantiza la posibilidad de evaluar la gestión de los servidores públicos para efecto de la reelección o no.

13. Que el artículo 224, incisos a), b) y c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, tal y como se ha resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

14. Que el artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla está apegado a la Carta Magna, dado que el contenido es similar a lo establecido en el capítulo II, "De la propaganda electoral", de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, porque en éste no se autoriza la entrega de dádivas a cambio del voto, sino que regula la propaganda electoral.

15. Que el artículo décimo primero transitorio del decreto impugnado es contrario a la Carta Magna, al establecer que el secretario ejecutivo del Instituto Electoral que esté en funciones una vez que asuman los cargos los nuevos consejeros electorales, continuará en el desempeño de su puesto por el periodo que fue designado; ello, porque infringe la independencia y autonomía de la que debe gozar la autoridad electoral, ya que si bien ese funcionario fue nombrado conforme a la legislación anterior, la determinación de la Legislatura Local implica la injerencia de uno de los Poderes Estatales en la toma de decisiones del Instituto Electoral.

Agrega que si, por mandato constitucional, en las entidades federativas se deberán crear nuevos organismos públicos electorales, ello implica la designación de nuevos consejeros, con la posibilidad de que ellos elijan al secretario ejecutivo, en razón de que el instituto constituirá un nuevo organismo público local que generará la nueva designación del consejero presidente y de los consejeros electorales; por lo que ese consejo debe estar facultado para designar al referido secretario ejecutivo.

DÉCIMO CUARTO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República. La procuradora general de la República no formuló pedimento.

DÉCIMO QUINTO.—Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción de diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla con la Constitución General de la República;

dicho código corresponde al reformado, adicionado y derogado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de las demandas.** Por razón de orden, en primer lugar, se procede a analizar si las acciones de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

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

El decreto por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado el veintidós de agosto de dos mil quince, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el veintitrés de agosto y venció el veintiuno de septiembre de dos mil quince.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional, se presentó el diecisiete de septiembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la foja ciento cincuenta y tres vuelta del expediente en que se actúa; por lo que la demanda se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.

En relación con los escritos relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Movimiento Ciudadano y Morena, se presentaron el veintiuno de septiembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judi-

cial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de las fojas trescientos cuatro vuelta y setecientos veintidós vuelta, respectivamente, del expediente en que se actúa; por lo que las demandas se promovieron en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.

TERCERO.—Legitimación de los promoventes. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes:

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su ley reglamentaria, son del tenor siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

"Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de los señalados en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

Los artículos transcritos disponen que los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual, deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);
- c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,
- d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los partidos políticos promoventes de las acciones acreditan su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad 88/2015 fue promovida por el Partido Revolucionario Institucional, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, de veinticuatro de septiembre de dos mil quince.¹ Asimismo, fue suscrita por Manlio Fabio Beltrones Rivera, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido, lo que se acredita con la diversa certificación de la misma fecha y expedida por la misma autoridad electoral, en la que se alude a la anterior integración de ese comité y se aclara que mediante escrito recibido el tres de septiembre de dos mil quince, el partido político informó que los ciudadanos Manlio Fabio Beltrones Rivera y Carolina Monroy del Mazo fueron electos como presidente y secretaria general de ese órgano directivo.²

Por otra parte, del artículo 86, fracción XVI, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional,³ se desprende que el presidente del Comité Eje-

¹ Foja mil doscientos ochenta y tres.

² Foja mil doscientos ochenta y cuatro.

³ "**Artículo 86.** El presidente del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

"...

"XVI. Ocurrir en representación del Partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución."

cutivo Nacional cuenta con facultades para promover las acciones de inconstitucionalidad, en términos del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que las normas impugnadas son de naturaleza electoral.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 93/2015, fue promovida por Movimiento Ciudadano, que es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el secretario ejecutivo de ese organismo, de veinticuatro de septiembre de dos mil quince.⁴

De igual forma, la demanda fue suscrita por los integrantes de su Comisión Operativa Nacional, esto es, por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, en su carácter de coordinador, integrantes y secretaria general de Acuerdos, respectivamente, de quienes se tiene por acreditada esa personalidad con la certificación de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil quince, expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.⁵

Por otra parte, del artículo 20, numeral 2, inciso o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano,⁶ se desprende que la Comisión Operativa Nacional del partido político tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

⁴ Foja mil doscientos ochenta y cinco.

⁵ Foja mil doscientos ochenta y seis.

⁶ **"Artículo 20.**

"De la Comisión Operativa Nacional.

"...

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

"...

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

Por tanto, la acción de inconstitucionalidad promovida por Movimiento Ciudadano fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y fue suscrita por quienes cuentan con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que las normas impugnadas son de naturaleza electoral.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad 95/2015 fue promovida por Morena, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, de veinticuatro de septiembre de dos mil quince.⁷ Y la demanda fue suscrita por Martí Batres Guadarrama, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien acredita ese carácter con la diversa certificación de la misma fecha y expedida por la misma autoridad electoral, relativa a la integración de ese comité.⁸

Por otra parte, del artículo 38, inciso a), de los Estatutos de Morena⁹ se desprende que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la representación legal de ese partido político en el país.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

CUARTO.—Improcedencia. Las autoridades responsables de la aprobación y promulgación del código reclamado no plantearon algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte la existencia de alguno de ellos, por lo que se procede al análisis del fondo del asunto.

QUINTO.—Precisión de la litis. De la lectura integral a los escritos que contienen las demandas de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que en éstas se señalan como disposiciones impugnadas y problemas jurídicos planteados, los siguientes:

⁷ Foja mil doscientos ochenta y siete.

⁸ Foja mil doscientos ochenta y ocho.

⁹ "**Artículo 38.** ...

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias."

| Temas | Normas impugnadas | Acción y partido promovente |
|---|---|--|
| Tema 1 Falta de competencia de la Legislatura del Estado de Puebla para fijar reglas en materia de coaliciones, frentes y fusiones. Considerando séptimo | Artículos: 41, párrafos primero y tercero. 62, párrafo primero. | Acción 95/2015, Morena. Acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional. |
| Tema 2 Confusión entre candidaturas comunes y coaliciones. Considerando octavo | Artículo: 58 Bis | Acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional. |
| Tema 3. Regulación de debates públicos Considerando noveno | Artículo: 224, primer y último párrafos. | Acción 95/2015, Morena. |
| Tema 4. Informes de los observadores electorales Considerando décimo | Artículo: 200 | Acción 95/2015, Morena. |
| Tema 5. Suspensión del derecho al voto Considerando décimo primero | Artículo: 13, fracciones I y IV. | Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano. |
| Tema 6. Distribución de artículos promocionales utilitarios Considerando décimo segundo | Artículo: 226 BIS | Acción 95/2015, Morena. |

| | | |
|---|--|---|
| <p>Tema 7. Elección consecutiva de diputados</p> <p>Considerando décimo tercero</p> | <p>Artículo: 202, párrafo segundo.</p> | <p>Acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.</p> |
| <p>Tema 8. Permanencia del secretario ejecutivo en el cargo</p> <p>Considerando décimo cuarto</p> | <p>Artículo: Décimo primero transitorio</p> | <p>Acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.</p> |
| <p>Tema 9. Precampañas</p> <p>Considerando décimo quinto</p> | <p>Artículo: 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo, y fracción VI, párrafo primero.</p> | <p>Acción 95/2015, Morena y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.</p> |
| <p>Tema 10. Representación de los partidos políticos y candidatos independientes ante el Instituto Electoral Local</p> <p>Considerando décimo sexto</p> | <p>Artículos: 157y201Quinquies, apartado C, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último.</p> | <p>Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano.</p> |
| <p>Tema 11. Representación proporcional</p> <p>Considerando décimo séptimo</p> | <p>Artículos: 16, apartado A y apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo y fracción VII, 320, fracción II y 321, incisos d), e) y h).</p> | <p>Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.</p> |
| <p>Tema 12. Candidaturas independientes</p> <p>Considerando décimo octavo</p> | | |

| | | |
|---|---|--|
| Subtema 12.1. Requisitos para ser candidato independiente | Artículo: 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I y II. | Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional. |
| Subtema 12.2. Plazo para recabar el apoyo ciudadano a candidatos independientes | Artículo: 201 Ter, base C, fracción I. | Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano. |
| Subtema 12.3. Porcentajes de respaldo ciudadano para candidaturas independientes | Artículo: 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c). | Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional. |
| Subtema 12.4. Comparecencia ante la autoridad administrativa electoral, de los ciudadanos que manifiesten su respaldo a candidato independiente. | Artículo: 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II. | Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional. |

SEXO.—**Desestimación.** En principio, debe precisarse que este Tribunal Pleno, en sesión pública de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, respecto de los artículos 157, 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica: "*militante, afiliado o su equivalente*", y II, 201 Ter, apartado C, fracción I y 201 Quáter, fracción I, incisos a) y b), en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes, así como 321, inciso e), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en virtud de que las propuestas respectivas no fueron aprobadas por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que disponen:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

" ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

" ...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

"Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. ..."

En la sesión indicada se adoptaron las votaciones que a continuación se describen, por lo que hace a las disposiciones arriba destacadas, en los siguientes términos:

1. En relación con el artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la mayoría simple que se integró con seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, sostuvo que la disposición cuestionada resultaba inconstitucional, porque el legislador no puede limitar la representación de los partidos políticos, ni de los candidatos independientes y, por tanto, votó por su declaratoria de invalidez.

En cambio, la minoría que se conformó con los votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo, se pronunciaron por la validez de la norma en los términos que proponía el proyecto.

2. En cuanto al artículo 321, inciso e), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el proyecto que fue motivo de discusión en el Tribunal Pleno, que proponía la constitucionalidad del precepto, obtuvo una votación favorable de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Aguilar Morales.

Con el voto en contra de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas, que se expresaron por la declaratoria de invalidez de esa porción normativa, bajo el argumento de que distorsiona el sistema de representación proporcional; por lo que en este apartado no se obtuvo la mayoría calificada de cuando menos ocho votos necesarios para la declaratoria de invalidez, por lo que se desestimó la acción de inconstitucionalidad.

3. Tratándose del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el proyecto proponía la validez de esa norma; sin embargo, la acción de inconstitucionalidad se desestimó por lo que hace, primero, a la fracción I del precepto, en la porción normativa que indica: "*militante, afiliado o su equivalente*", en virtud de que por lo que toca al término "*militante*" se obtuvo una votación a favor de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora. Con el voto en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales.

Respecto de la porción normativa "*afiliado o su equivalente*", contenida en la fracción I de la disposición indicada, se expresó una mayoría de seis votos por su invalidez, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales; con el voto en contra de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora.

Y por lo que toca a la fracción II de ese artículo 201 Bis del código reclamado, se obtuvieron cinco votos a favor de la propuesta de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora; con el voto en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales.

Por tanto, las votaciones referidas condujeron a que se desestimara la acción de inconstitucionalidad en los segmentos normativos ya destacados.

4. Por lo que se refiere al artículo 201 Ter, apartado C, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la consulta proponía declarar la validez de esa disposición bajo el argumento de que no deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del plazo en que deba recabarse el apoyo ciudadano; sin embargo, durante el debate se expresó una mayoría de siete votos en contra de ese razonamiento de los Minis-

tros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales; y el voto a favor de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora.

Por tanto, no se obtuvo la votación calificada necesaria para la declaración de invalidez a que se refiere el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

5. Por último, en relación con el artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a) y b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el documento sometido a consideración proponía la validez de las disposiciones por cuanto se refieren al porcentaje de apoyo ciudadano para quienes pretendan ser candidatos independientes, concretamente el porcentaje del tres por ciento que fue combatido, esto con apoyo en diversos precedentes que declararon la constitucionalidad de disposiciones de similar contenido; empero, en la votación respectiva se expresó una mayoría de seis votos en contra de la propuesta y por la invalidez de ese supuesto normativo, por parte de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales; con el voto a favor de la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora.

En consecuencia, lo procedente es desestimar las acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos precisados, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida por las disposiciones constitucional y legal transcritas, para que se declarara la invalidez de las normas generales de que se trata.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P/J. 10/99, cuyos texto, rubro y datos de localización se reproducen a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.—De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, tesis P/J. 10/99, página 284, número de registro digital: 194294)

Así como la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2002, que es del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.—Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, tesis P./J. 15/2002, página 419, número de registro digital: 187882)

SÉPTIMO.—Tema 1. Falta de competencia de la Legislatura del Estado de Puebla para fijar reglas en materia de coaliciones, frentes y fusiones.

El partido político Morena argumenta, sustancialmente, que el artículo 41, párrafos segundo y tercero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es inconstitucional, porque excede la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de frentes, coaliciones y fusiones, en virtud de que estas formas de asociación se encuentran reguladas en la Ley General de Partidos Políticos, concretamente en su título noveno, artículos 85 al 93; además de que el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, dispone la competencia del Congreso de la Unión para expedir las normas relativas al sistema de participación electoral de los partidos políticos, a través de

la figura de las coaliciones, por tanto, el legislador local vulneró la competencia federal, lo que ya fue sustentado en esos términos por la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, precedente en el cual, expresamente, determinó que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

También es importante indicar que el partido político Morena, además de plantear el problema de competencia referido, se duele de aquella regla específica contenida en el tercer párrafo del artículo 41 del código cuestionado, consistente en que los partidos políticos nacionales o locales que participen por primera ocasión en una elección local no podrán formar coaliciones, ya que aduce que los partidos políticos nacionales que hayan obtenido en su primera elección federal el porcentaje necesario de votos para mantener su registro, ya acreditaron con ello su representatividad y, por tanto, pueden formar coaliciones con otros partidos en las elecciones locales, aun y cuando participen por primera vez en ellas, lo que, en su opinión, se debió aclarar en el artículo 41 del código impugnado.

El artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que se combate, es del tenor siguiente:

"Artículo 41. Los partidos políticos estatales podrán apoyar candidaturas comunes, coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales.

"De igual manera podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; salvo los casos previstos en este código.

"El partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común."

Para dar respuesta al argumento sustancial relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, este Tribunal Pleno observará las consideraciones sustentadas, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.¹⁰

¹⁰ Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelto en sesión de tres de septiembre de dos mil quince.

Al respecto, es necesario precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental.¹¹

En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Federal, de diez de febrero de dos mil catorce, determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales, en el que se incluirán las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos. Esa disposición es del tenor siguiente:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para

¹¹ "**Artículo 73**. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y ..."¹²

Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las coaliciones, es necesario tener presente que, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,¹³ en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, y el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones. Este criterio de incompetencia de los legisladores locales se reiteró en diversos precedentes posteriores en los que se desestimaban las impugnaciones ya que únicamente se alcanzaba una mayoría de

¹² Cabe señalar que, respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno, al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

¹³ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al tema de la incompetencia de los legisladores locales para legislar en materia de coaliciones se obtuvo una mayoría de 9 votos con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio. Cabe señalar que con posterioridad a este precedente en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones, si bien fueron mayoritarias –7 votos–, no se alcanzaba la votación mínima de 8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban. Fue hasta que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, y ya con una nueva integración de este Tribunal Pleno, dado que se incorporó el Ministro Eduardo Medina Mora, que al retomarse las razones de incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones, se alcanzó una votación mayoritaria de 8 votos a favor de la invalidez por incompetencia de las Legislaturas Locales.

siete votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, estas razones ya obtuvieron una votación idónea de ocho votos para declarar la invalidez respectiva.¹⁴

En los citados precedentes se indicó que las Legislaturas Locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de esa figura, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

También se debe tomar en cuenta que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015,¹⁵ analizó el artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Puebla, que establece que el partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común, y declaró su invalidez con base en el precedente arriba mencionado, esto es, declaró la invalidez de la porción normativa que alude a la figura de las coaliciones, porque ese concepto jurídico se desarrolló sin competencia legal para ello; esto porque los Congresos Locales no tienen facultades para legislar respecto de esa forma de asociación partidaria.

De este modo, aplicando los precedentes citados, el artículo 41 impugnado resulta inconstitucional, tal como lo hace valer el partido promovente en su concepto de invalidez, ya que el órgano legislativo local no se encuentra facultado para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, pues de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, no se asignó a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a los aspectos que, en materia de coaliciones, enumeró la norma de tránsito indicada con antelación, pues ésta es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones. Máxime que el sustento constitucional de carácter

¹⁴ Así entonces, por la incompetencia de las Legislaturas Locales para legislar en el tema de coaliciones, votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero y Pérez Dayán. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.

¹⁵ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince.

local fue declarado inconstitucional por este Tribunal Pleno en la acción 77/2015 y su acumulada.

Por tanto, si el artículo 41 impugnado alude a la figura de la coalición y que el partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar, entre otros, coaliciones, debe concluirse que dicha disposición es inconstitucional, en virtud de que el Congreso Local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en cuanto a este tópico.

En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional se determinó que será en ley general en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.

Cabe agregar que si bien Morena, en su concepto de invalidez, alude a otras figuras asociativas como los frentes y las fusiones, también lo es que a lo largo de toda su argumentación termina enfocándose al problema de la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, pero no expresa argumentos específicos sobre las otras figuras; tan es así que invocó uno de los precedentes expresos que sobre ese problema jurídico ha emitido la Suprema Corte.

Asimismo, es necesario apuntar que en la acción 77/2015 y su acumulada, ya mencionada, este Alto Tribunal desestimó el concepto de invalidez que proponía declarar la invalidez de las porciones normativas "... formar frentes, ..." "... o fusiones, ..." contenida en el artículo 4o., fracción V, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Puebla, en virtud de que no se alcanzó la votación necesaria para ello.

De acuerdo a lo razonado y toda vez que por disposición constitucional el régimen de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión, lo que implica que el Congreso del Estado de Puebla no podía legislar sobre ese particular, procede declarar la invalidez del artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, sólo por cuanto se refiere a la figura de las coaliciones en los párrafos primero y tercero.

Por las mismas razones, y en virtud de la relación que guarda el segundo concepto de invalidez hecho valer por el Partido Revolucionario Institucional, se declara fundado el argumento en el que adujo que es inconstitucional el artículo 62, primer párrafo, del código combatido, porque regula una cuestión de coaliciones, es decir, que el convenio de coalición podrá presentarse hasta antes del inicio del periodo de precampañas, lo que es inconstitucional, porque la autoridad legislativa no tiene competencia para legislar en ese rubro, como ya se apuntó.

El artículo combatido, esto es, el 62, primer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es del tenor siguiente:

"Artículo 62. El convenio mediante el cual se constituya una coalición podrá presentarse hasta la fecha que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate ante el consejero presidente del consejo general para su registro, en el caso, de ausencias de este último se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del instituto. El consejo general dentro de los diez días siguientes a su presentación resolverá lo conducente, debiendo ordenar la publicación de la resolución en el Periódico Oficial del Estado.

"En todo caso, el consejero presidente del consejo general del instituto, integrará el expediente respectivo e informará lo conducente al consejo general.

"Cuando se trate de elecciones extraordinarias las coaliciones se sujetarán a lo establecido en la convocatoria relativa."

Como se expresó, el concepto de invalidez resulta fundado en atención a la causa de pedir, ya que si bien el partido político no abundó en un problema de competencia, también lo es que la disposición combatida se refiere a un aspecto relativo a las coaliciones y, en este sentido, resulta suficiente para declarar la invalidez de la disposición combatida el criterio de falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones.

Por tanto, el vicio denunciado respecto del artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, también aplica por lo que hace al diverso 62, primer párrafo, que combate el Partido Revolucionario Institucional, por lo que ha lugar a declarar su invalidez.

Ahora bien, el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos,¹⁶ prevé lo que deberán contener las sentencias dictadas en acción de inconstitucionalidad, concretamente sus alcances y efectos, permitiendo que cuando en ésta se declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas disposiciones que guarden una relación de dependencia con la declarada inconstitucional.

Con fundamento en esa disposición y, en virtud de que se declaró la invalidez de los artículos 41, párrafos primero y tercero y 62, primer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por la carencia de facultades del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, este Tribunal Pleno determina que ha lugar a hacer extensiva esa invalidez a los diversos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 Bis de ese ordenamiento.

Las disposiciones anunciadas son del tenor siguiente:

"Artículo 58 Ter. En caso de que dos o más partidos políticos postulen candidato común a gobernador del Estado, los mismos partidos políticos podrán convenir coaliciones parciales o flexibles para la elección de diputados o de miembros de Ayuntamientos."

"Capítulo II "De las coaliciones

"Artículo 59. Se entiende por coalición, la alianza o unión transitoria, de dos o más partidos políticos, a fin de lograr objetivos coincidentes. Los partidos políticos podrán formar coaliciones con el propósito de postular candidatos en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, gobernador y miembros de Ayuntamientos.

"Los partidos políticos no podrán postular candidato:

"I. Propio, donde hubiere candidatos de la coalición de la que ellos forman parte;

¹⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"..."

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"II. Propio, a quien haya sido registrado como candidato por alguna coalición; candidatura común o partido político ajena (sic) a la misma; y

"III. (Derogada)

"Ninguna coalición podrá postular como candidato a quien haya sido registrado como candidato por algún partido político, candidatura común u otra coalición."

Artículo 60. Los partidos políticos que se coaliguen de manera total para postular candidatos a diputados de mayoría relativa, gobernador y miembros de los Ayuntamientos, actuarán como un solo partido político; conservarán su identidad para lo siguiente:

"a) Acreditar representantes en los Consejos Electorales del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

"b) Aparecer con su propio emblema en el espacio que le corresponda en la boleta electoral de la elección de que se trate, independientemente del tipo de coalición o modalidad de postulación de candidatos de que se trate.

"c) Respecto del cómputo de votos, éstos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este código.

"Los partidos políticos coaligados seguirán recibiendo en todo caso el financiamiento público que a cada uno de ellos les (sic) corresponde de acuerdo a lo dispuesto por este código.

"En el convenio que señala el artículo 61 de este código, se deberá señalar la forma de reportar la administración del financiamiento público de esa coalición, en los informes correspondientes, que se rindan de acuerdo con la legislación aplicable.

"La coalición total se considerará como un solo partido político para efecto de topes de gastos de campaña y de acceso a los medios de comunicación, en términos de este código.

"En materia de acceso a radio y televisión, la coalición total se considerará como un solo partido político para efectos del treinta por ciento de distribución igualitaria del tiempo que les corresponda durante campañas. El setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo a los porcentajes de votación de cada partido político integrante de la coalición, conforme a lo establecido por

la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, a propuesta del instituto."

"Artículo 61. Los partidos políticos que constituyan una coalición deberán celebrar por escrito convenio, en el que se hará constar:

"I. Los partidos políticos que la integran;

"II. La elección que la motiva;

"III. (Derogada)

"IV. La plataforma electoral común que la coalición ofrecerá a los ciudadanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

"V. Los documentos con los que se acredite que las asambleas competentes, en términos de los estatutos de los partidos políticos que pretendan conformarla, la aprobaron democráticamente;

"VI. La forma convenida en que se ejercerán en común las prerrogativas dispuestas por este código, ajustándose a lo señalado en las leyes generales y demás disposiciones aplicables;

"VII. La manera en que ejercerán, según el tipo de coalición de que se trate, el financiamiento público que le corresponda ajustándose a lo señalado en las leyes generales y demás disposiciones aplicables. También deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes;

"VIII. El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

"IX. 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 legislativo o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;

"X. Designar quién ostentaría la representación de la coalición, para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos tanto en este código y en la ley de la materia; y

"XI. De igual forma, los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección de gobernador del Estado, diputados por el principio de mayoría relativa y Ayuntamientos según corresponda.

"Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición."

"Artículo 62. ...

"En todo caso, el consejero presidente del consejo general del instituto, integrará el expediente respectivo e informará lo conducente al consejo general.

"Cuando se trate de elecciones extraordinarias las coaliciones se sujetarán a lo establecido en la convocatoria relativa."

"Artículo 63. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar lista propia de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional."

"Artículo 64. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral."

"Artículo 65. Una vez que el consejo general resuelva sobre los registros de candidatos y la coalición no cuente con ninguno, la coalición quedará desde luego sin efecto, lo que se hará del conocimiento público por los medios pertinentes.

"Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.

"Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto. En todo caso, el escrutinio y cómputo de los votos que le corresponderán a los partidos coaligados se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en el artículo 292 Bis de este código.

"Concluida la etapa de resultados y de declaración de validez de la elección, dejará de tener vigencia el convenio que dio origen a la coalición; en cuyo

caso los candidatos a diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo legislativo que se haya señalado en el convenio de coalición.

"Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral local."

"Artículo 65 Bis. Serán coaliciones parciales las constituidas para postular al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"Serán coaliciones flexibles, aquella (sic) en la que los partidos políticos coaligados postulan al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"El registro de las coaliciones parciales y flexibles será en el mismo plazo que el registro de las coaliciones totales. Los partidos políticos coaligantes tendrán la obligación de entregar, al momento de presentar la solicitud de registro de la coalición el convenio aprobado por los partidos políticos; así como la plataforma electoral común para los distritos electorales y Ayuntamientos de que se trate. Cada partido político conservará su propia identidad y su votación correspondiente, así como el acceso a los tiempos de radio y televisión como partidos políticos por separado. El mismo criterio será aplicable para su representación en los órganos del instituto y en las mesas directivas de casilla.

"El escrutinio y cómputo de los votos que le (sic) corresponderán a los partidos coaligados se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en los artículos 65 y 292 Bis de este código.

"En materia de topes de gastos de campaña, se aplicarán y contabilizarán en los términos de la legislación aplicable.

"La coalición que postule en forma total candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, deberá coaligarse para la elección de gobernador del Estado.

"Podrán ser parciales o flexibles las coaliciones que postulen candidatos a diputados de mayoría relativa y/o a miembros de Ayuntamientos de acuerdo con los porcentajes previstos por este código.

"Concluido el proceso electoral dejará de tener vigencia el convenio que dio origen a la coalición parcial y flexible."

Por otra parte, el partido político Morena argumenta que es inconstitucional el tercer párrafo del artículo 41 del Código cuestionado, porque prevé que los partidos políticos nacionales o locales que participen por primera ocasión en una elección local no podrán formar frentes, coaliciones o fusiones y, en este sentido, desconoce que los partidos políticos nacionales que hayan obtenido en su primera elección federal el porcentaje necesario de votos para mantener su registro, ya están facultados para formar coaliciones con otros partidos en las elecciones locales, aun cuando participen por primera vez en ellas, lo que en su opinión se debió aclarar en el artículo 41 impugnado.

Al respecto, el párrafo tercero del artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé: "*El partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común.*"

Por su parte, el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos prevé lo siguiente:

"Artículo 85.

"...

"4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda."

El precepto transcrito prevé que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda. Aquí cabe precisar que, en relación con esa ley general, su artículo 1 establece que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables tanto a partidos políticos nacionales como locales.

En este sentido, debe concluirse que la porción normativa reclamada debe leerse de manera conjunta con el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos, lo que significa que la limitación que prevé en cuanto a que el partido político nacional que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes o fusiones, ni postular candidaturas en común, se entiende referida a que se trate de su primera participación en un proceso electoral ya sea federal o local.

En efecto, la interpretación que ahora se fija, parte de la distinción entre partidos políticos nacionales y partidos políticos locales; para el caso de los

primeros, la limitación no opera en el supuesto de que ya haya participado en un proceso electoral federal, caso en el cual, ese referente ya le es útil para que la condición no le resulte aplicable en el siguiente proceso electoral federal, ni en algún proceso electoral local, es decir, si un partido político nacional participa en un proceso electoral en el Estado de Puebla, pero ya compitió en otro de orden federal, la limitación de la disposición cuestionada ya no le resultará aplicable, pues no se trata de su participación por primera ocasión en un proceso electoral; y esto encuentra respaldo porque la propia ley general alude a la primera elección federal o local; de donde se concluye que la participación en ambos procesos es válida para demostrar que el partido político nacional ya participó en procesos electorales.

A diferencia de un partido político local, el cual, por su naturaleza, para superar esa condición tiene que acreditar haber tenido una primera participación en un proceso electoral en la entidad federativa en la cual esté registrado.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del artículo 41, párrafos primero y tercero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, sólo por cuanto se refiere a la figura de las coaliciones, así como del diverso 62, primer párrafo del mismo ordenamiento.

Declaratoria de invalidez que se hace extensiva a los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 Bis de ese código.

OCTAVO.—Tema 2. Confusión entre candidaturas comunes y coaliciones.

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, contraviene el sistema de coaliciones previsto en los artículos 41 de la Constitución Federal y 85 de la Ley General de Partidos Políticos, pues confunde la redacción de los requisitos de candidaturas comunes con aquellos de las coaliciones, lo que hace nugatorios los derechos que la ley general reconoce a los partidos políticos para coaligarse; para ello, destaca lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo combatido, del que se desprende que el legislador confundió la candidatura común con la facultad de un órgano para aprobar coaliciones o fusiones, pues prevé que los partidos políticos que postulen candidato común por el simple hecho de estar autorizados por el órgano partidista correspondiente, podrán postular candidaturas comunes; de donde es claro que la norma confunde a las coaliciones con las candidaturas comunes, al establecer el mismo requisito para poder acceder al registro de candidatos.

Por lo que hace a los párrafos segundo y tercero del artículo combatido, el legislador confunde la posibilidad de postular candidatos comunes a diputados por el principio de representación proporcional con lo que señala la Ley General de Partidos Políticos respecto de las coaliciones, pues prevé la postulación de una lista de representación proporcional en común con la de una coalición total o la postulación de listas separadas de candidatos a diputados de representación proporcional, como lo serían las correspondientes a coaliciones parciales, es decir, la inconstitucionalidad de la norma se actualiza al no tener una clara y específica diferenciación entre las candidaturas comunes y las coaliciones, por lo que viola lo dispuesto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal y el título noveno de la Ley General de Partidos Políticos.

También argumenta que el párrafo quinto del artículo 58 Bis del código combatido contraviene el sistema general de coaliciones contenido en el título noveno de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer la posibilidad de que los partidos políticos postulen candidatos comunes de forma total o parcial, con lo que hace nugatorio con ello las coaliciones, puesto que del estudio sistemático de la norma controvertida se advertirá que la única diferencia en la redacción total respecto de las coaliciones, es que en el caso de las candidaturas comunes la manifestación se hará al momento del registro y, por lo que toca a coaliciones, será mediante acuerdo previo plasmado en el convenio correspondiente; de ahí su inconstitucionalidad.

Al respecto, el artículo 58 Bis que se reclama, forma parte del título tercero del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, titulado "De las candidaturas comunes, coaliciones, fusiones y frentes", concretamente forma parte del capítulo I, que comprende tanto el precepto cuestionado como el diverso 58 Ter, los cuales se reproducen a continuación:

"De las candidaturas comunes

"Artículo 58 Bis. Los partidos políticos, sin mediar coalición, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de miembros de Ayuntamientos.

"Los partidos políticos que apoyen en común a un candidato, deberán contar con el consentimiento del órgano directivo indicado en los estatutos para aprobar dichas candidaturas, o en su defecto, para aprobar coaliciones o fusiones. Asimismo, se requerirá del consentimiento del candidato, y de la aceptación que los partidos postulantes, a través de sus órganos directivos competentes señalados, manifiesten respecto de la participación de los otros partidos políticos interesados en apoyar la candidatura común.

"Los partidos políticos que acuerden postular en común candidatos por el principio de mayoría relativa, presentarán en lo individual lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional para su registro, en los términos de este código.

"Para el caso de postular candidatos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se deberá indicar el grupo legislativo al que se integrarán en caso de resultar ganadores.

"Con la finalidad de garantizar el derecho de autodeterminación en la postulación de candidatos que les asiste a los partidos políticos, podrán postular candidatos comunes de manera total o parcial, sin que en este último caso exista algún mínimo o límite respecto del número de candidatos a postular o bien respecto del tipo de elección de que se trate.

"La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, registrará los consentimientos correspondientes para efectos de conocimiento público (sic) fijará en la sede del instituto la relación de partidos que apoyan a determinada candidatura común, una vez aprobada por el consejo general.

"El apoyo a un candidato común se formalizará únicamente durante el periodo de registro de candidatos. En dicho periodo, tanto los partidos como los candidatos deberán entregar al instituto el documento correspondiente en el que consten sus consentimientos respectivos.

"Los partidos que apoyen candidatos comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del instituto y en las mesas directivas de casilla.

"En las boletas respectivas, cada partido político conservará el espacio correspondiente a su emblema, con el nombre del candidato común al que se apoye.

"En caso de partidos políticos que postulen candidaturas comunes y no alcancen el tres por ciento de la votación, se aplicará lo previsto en el artículo 318 de este código.

"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes, no podrán postular en las demarcaciones donde así lo hagan candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que acordaron la candidatura común.

"En el escrutinio y cómputo de casilla para el caso de las candidaturas comunes, se contarán los votos a favor de candidatos, así como los votos a favor de los partidos políticos que las postulen, en los términos previstos en este código.

"Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos que apoyen la candidatura común, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto.

"En todo caso, el escrutinio y cómputo de los votos que le corresponden a los partidos que postulen candidato en común se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en el artículo 292 Bis de este código."

"Artículo 58 Ter. En caso de que dos o más partidos políticos postulen candidato común a gobernador del Estado, los mismos partidos políticos podrán convenir coaliciones parciales o flexibles para la elección de diputados o de miembros de Ayuntamientos."

Del mismo modo, es importante subrayar que, de acuerdo con lo razonado en el considerando que antecede, los Congresos Locales no pueden legislar en materia de coaliciones, lo que condujo a este Tribunal Pleno a declarar la invalidez del capítulo del Código Electoral reclamado, que se refiere a esa figura, y de otras disposiciones que la regulaban.

Por tanto, para el examen que ahora nos ocupa, resulta necesario transcribir lo que en materia de coaliciones ordena la Ley General de Partidos Políticos, en su título noveno, capítulo II, artículos 87 a 92, que se reproducen a continuación:

"Capítulo II
"De las coaliciones

"Artículo 87.

"1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

"2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales de mayoría relativa y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a

la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

"3. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

"4. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

"5. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

"6. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 85 de esta ley.

"7. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo.

"8. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.

"9. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.

"10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

"11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

"12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley.

"13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

"14. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

"15. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección."

"Artículo 88.

"1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

"2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de gobernador o jefe de Gobierno.

"4. Si una vez registrada la coalición 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 en la presente ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernador o jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.

"5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral."

"Artículo 89.

"1. En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

"a) Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;

"b) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial;

"c) Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y

"d) En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional."

"Artículo 90.

"1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del instituto y ante las mesas directivas de casilla."

"Artículo 91.

"1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

"a) Los partidos políticos que la forman;

"b) El proceso electoral federal o local que le da origen;

"c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

"d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

"e) 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, y

"f) 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.

"2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

"3. A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

"5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del apartado A de la base III del artículo 41 de la Constitución."

"Artículo 92.

"1. La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del consejo general del instituto o del orga-

nismo público local, según la elección que lo motive, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del consejo general el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del instituto o del organismo público local, según la elección que lo motive.

"2. El presidente del consejo general del instituto o del organismo público local, integrará el expediente e informará al consejo general.

"3. El consejo general del instituto o del organismo público local, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

"4. Una vez registrado un convenio de coalición, el instituto o el organismo público local, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda."

Por otro lado, el artículo 85, numeral 5, de la misma ley general¹⁷ prevé que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. Cabe agregar que el mismo ordenamiento general regula en el título noveno, del que forma parte el artículo referido, la figura de las coaliciones; esto en los artículos 87 a 92.

Por otra parte, es importante señalar que este Tribunal Pleno en distintos precedentes en los que ha analizado la figura de las candidaturas comunes, ha expresado que la coalición y la candidatura común tienen como rasgo común que son la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, con la diferencia de que,

¹⁷ " **Artículo 85.**

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"...

"5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos."

tratándose de candidaturas comunes, únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; en cambio, en la coalición la reunión de los partidos políticos equivale a que participen como si fuera uno solo, lo que influye, por ejemplo, en las prerrogativas que les son propias.¹⁸

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas,¹⁹ este Tribunal Pleno reconoció que si bien la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos, una y otra figura tienen importantes diferencias. En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.

Con base en lo expuesto, debe decirse que no asiste la razón al Partido Revolucionario Institucional, en virtud de que sus argumentos parten de una lectura aislada del artículo 58 Bis que combate, así como del desconocimiento de la identidad, pero sobre todo de las distinciones que existen entre candidatura común y coaliciones.

En efecto, de la lectura al artículo 58 Bis se advierte que es claro en establecer, en su primer párrafo, que los partidos políticos, sin mediar coalición, tendrán derecho a postular candidaturas comunes, lo que evidencia, en primer término, la aclaración expresada por el legislador de distinguir candidatura común frente a coalición; lo que además se corrobora porque en el propio código, en sus artículos 59 a 65 Bis,²⁰ se establecía la regulación expresa de las coaliciones en el Estado de Puebla, lo que confirma que el legislador no confundió esas formas de asociación partidaria, pues en el título tercero del ordenamiento las regulaba de manera independiente.

¹⁸ Esto se razonó así, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 17/2014 y en la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, resueltas en sesiones de nueve y veintitrés de septiembre de dos mil catorce, respectivamente.

¹⁹ Fallada en sesión de ocho de julio de dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

²⁰ Cuya invalidez ya declaró este Pleno por extensión en el considerando que antecede.

Aquí cabe aclarar que, en virtud de que por extensión se declaró la invalidez de los artículos 58 Ter y 59 a 65 Bis del Código Electoral de Puebla, porque las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, se debe estar a lo regulado en la Ley General de Partidos Políticos que, como ya se destacó, contiene todo un capítulo relativo a la figura de las coaliciones, con base en el cual se advierte la existencia de elementos que claramente prevén una distinción entre candidatura común y coaliciones.

Además, el hecho de que en el segundo párrafo del artículo 58 Bis cuestionado se establezca que los partidos políticos que apoyen en común a un candidato deberán contar con el consentimiento del órgano directivo indicado en los estatutos para aprobar dichas candidaturas, "o en su defecto, para aprobar coaliciones o fusiones", no significa que confunda esas figuras y que con ello se haga nugatorio el derecho a coaligarse, pues dentro de la libertad de configuración legislativa que le otorga el artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos al Congreso de la entidad, éste fijó las reglas que estimó pertinentes para las candidaturas comunes; y esa referencia que especialmente combate el partido político se entiende como el reconocimiento de la necesidad de que esa forma de participación en candidatura común sea autorizada por los órganos respectivos de cada instituto político, en términos de sus estatutos, pero no puede entenderse como que el legislador califique como equivalentes la candidatura común y la coalición, haciendo nugatorio el derecho a coaligarse. Es, por tanto, una regla que simplemente exige que la participación en candidatura común tenga el respaldo o consentimiento del órgano directivo que corresponda.

Lo mismo ocurre con lo dispuesto en párrafo tercero del artículo 58 Bis impugnado, que establece que los partidos políticos que acuerden postular en común candidatos por el principio de mayoría relativa, presentarán en lo individual, lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional para su registro, en los términos del propio código. De donde se advierte que ese párrafo solamente establece una distinción de la forma en que los partidos políticos que participen en candidatura común, lo harán respecto de los candidatos por el principio de mayoría relativa, frente a los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, sin que de ahí se desprenda regla alguna que limite la participación de los institutos políticos en coaliciones; tan es así, que en el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos se establece cómo participarán los partidos políticos que se coaliguen para postular candidatos a diputados de mayoría relativa, gobernador y miembros de los Ayuntamientos; en otras palabras, tanto el artículo reclamado, como la ley general, demuestran la existencia de diferencias propias de las

formas de participación que se analizan y no significan exclusión de una frente a otra, pero sobre todo, contrariamente a lo que aduce el actor, no hace nugatorio el derecho a coaligarse.

Por lo que hace al párrafo quinto de la norma combatida, que dispone que, con la finalidad de garantizar el derecho de autodeterminación en la postulación de candidatos, que asiste a los partidos políticos, éstos podrán postular candidatos comunes de manera total o parcial; debe decirse que tampoco es inconstitucional, ya que no obstruye la participación en coalición, en virtud de que se entiende emitida dentro del ámbito de la libertad de configuración legislativa de la entidad federativa; de ahí que se califica como un mecanismo de participación que no contiene hipótesis alguna que no permita la participación a través de la coalición, es decir, no existe supuesto normativo alguno que interfiera en la decisión que los partidos políticos pueden tomar para participar en un proceso electoral por medio de una figura o de otra, máxime que existen reglas específicas en la Ley General de Partidos Políticos para participar por medio de coalición.

El hecho de que el legislador ordinario haya introducido a la disposición combatida reglas que guarden semejanza con la coalición, no significa eliminación de esta figura o hacer nugatoria su existencia, pues prevalece la distinción ya destacada consistente en que tratándose de la candidatura común sólo se advierte el pacto de postular a un mismo candidato; a diferencia de la coalición, en donde las reglas equivalen a que los partidos políticos coaligados participen como si fuera uno solo.

Pero aún más, suponiendo que fuese fundado el argumento que hace valer el partido político, éste carecería de razón, pues como ya se destacó, la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos del 87 al 92 regula la figura de las coaliciones y, en este sentido, se debe hacer énfasis en que el artículo 1 de esa ley general es claro en establecer que sus disposiciones son aplicables a partidos políticos nacionales y locales, por lo que si ese derecho se hiciera nugatorio, en términos del código reclamado, ello quedaría subsanado con la regulación de esa ley general.

En consecuencia, ante lo infundado de los conceptos de invalidez hechos valer, ha lugar a reconocer la validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

NOVENO.—**Tema 3. Regulación de debates públicos.**

Morena combate lo dispuesto en el artículo 224, primer y último párrafos, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla,

ya que afirma que esa disposición regula en forma deficiente la realización de los debates que organicen los medios de comunicación, por cuatro razones torales: **a)** Porque no prevé que los debates deban ser obligatorios; **b)** Porque no establece la obligación de invitar a todos los candidatos registrados al mismo cargo de elección popular a participar en los debates; **c)** Porque sólo alude a los medios de comunicación de la entidad, lo que implica que no contempla la realización de debates por medios de comunicación nacionales; y, **d)** Porque pretende reducir la realización de debates a uno solo.

Asimismo, aclara que es insuficiente que el inciso b) del párrafo quinto de la norma cuestionada disponga que en los debates deban participar por lo menos dos candidatos de la misma elección y que en la parte final del párrafo cuarto se establezca que la no asistencia de uno o más de los candidatos a debates, no será causa para la no realización de ellos; y que todo esto propiciará condiciones de inequidad, porque provocará que no todos los candidatos sean invitados, pues todo ello no subsana los vicios del artículo combatido.

El precepto cuestionado del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es del tenor siguiente:

"Artículo 224. En la elección de gobernador, el consejo general organizará por lo menos un debate público que se llevará a cabo previo acuerdo de los partidos políticos y candidatos, por conducto de sus representantes acreditados, debiendo propiciar la existencia de condiciones para su realización; así como acordar lineamientos y plazos que regirán los mismos.

"En los términos del lineamiento que se apruebe, el consejo general promoverá, a través de los Consejos Distritales y Municipales, la celebración de debates entre candidatos a diputados locales y presidentes municipales.

"Los debates a candidatos para la elección de gobernador, deberán ser transmitidos por las concesionarias locales de uso público; no obstante, las señales difundidas podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por las demás concesionarias de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

"En relación a los debates organizados por el instituto su transmisión por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.

"Los medios de comunicación de la entidad podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

- "a) Se comunique al instituto.
- "b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección.
- "c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato."

También es necesario transcribir los artículos 1 y 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra establecen:

"Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales.

"2. Las disposiciones de la presente ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

"3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta ley.

"4. La renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los Estados de la Federación, y del jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo."

"Artículo 218.

"1. El consejo general organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la presidencia de la República y promoverá, a través de los Consejos Locales y Distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

"2. Para la realización de los debates obligatorios, el consejo general definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.

"3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

"4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los organismos públicos locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

"5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a gobernador y jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

"6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

"a) Se comuniquen al instituto o a los institutos locales, según corresponda;

"b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

"c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

"7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo."

El artículo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé, en la parte que interesa, que es de orden público y de observancia general en el territorio nacional; que tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en esas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales; y que las disposiciones de la ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que prevé la Constitución y que las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución Federal y en esa ley general.

Por otro lado, el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene las reglas de los debates y esa disposición ya fue motivo de análisis por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,²¹ en donde se sostuvo lo que a continuación se reproduce:

"DÉCIMO TERCERO.—Constitucionalidad de la permisión para que los medios de comunicación nacional y local organicen libremente debates con la participación de al menos dos candidatos. En este considerando se analizará el artículo 218, numeral 6, inciso b), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto es el siguiente (para su mejor comprensión, se transcribe íntegramente su contenido):

"Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Capítulo VIII

"De los debates

"Artículo 218.' (se transcribe)

²¹ Resuelta en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

"El Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, en su respectivo decimosexto concepto de invalidez, esencialmente argumentan que esta disposición (en la parte subrayada) es inconstitucional, porque:

"No obliga a que se convoque a los debates a todos los candidatos.

"Basta la presencia de dos candidatos para que se lleve a cabo el debate.

"Podría propiciar dar un sesgo al debate para adquirir tiempo en radio y televisión para fines electorales en forma indebida al no dar participación en el debate a todos los candidatos.

"Podría generar que solamente dos candidatos acuerden el formato en que se desarrolle el debate.

"Atenta contra el principio de equidad que postula el primer párrafo de la fracción II del artículo 41 constitucional, en los siguientes términos: 'II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. ...'

"Para analizar los anteriores argumentos, también se tiene presente que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y el inciso d) de la fracción II del artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, los cuales disponen lo siguiente:

"Constitución Federal

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

"'Artículo 73.' (se transcribe)

"'Segundo.' (se transcribe)

"Ahora bien, son infundados los argumentos sintetizados, ya que los referidos partidos políticos pierden de vista que el párrafo 7 del propio artículo 218, implícitamente obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, ya que al disponer que 'La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo. ...'; esto significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda, pues de otra forma no se explicaría la prevención en el sentido de que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación de la transmisión del evento.

"Además, el inciso c) del párrafo 6 del propio artículo 218 establece la obligación legal de que en los debates 'Se establezcan condiciones de equidad en el formato.'; lo cual implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación, 'Se comunique al instituto o a los institutos locales, según corresponda; ...'; pues lógicamente esta intervención de la autoridad constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

"En suma, cuando el artículo 218, párrafo 6, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos. ..."

De la transcripción que antecede se desprende que este Tribunal Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez que partidos políticos hicieron valer en contra del artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por las siguientes razones:

a) Porque el párrafo 7 del artículo 218, implícitamente, obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, pues dispone que: "*La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.*"; lo que significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda.

b) Porque el inciso c) del párrafo 6 de la disposición 218 establece la obligación legal de que en los debates "*Se establezcan condiciones de equidad en el formato.*"; lo cual, implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación, "*Se comunique al instituto o a los institutos locales, según corresponda.*"

c) Que la intervención de la autoridad electoral constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

d) Que cuando el artículo 218, párrafo 6, inciso b), dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos.

Precisado lo anterior, debe decirse que no asiste la razón al partido político, porque de la lectura a la norma cuestionada no se advierte referencia alguna de la que pudiera desprenderse que no existe la obligación de invitar a todos los candidatos registrados para el mismo cargo de elección popular, pues en toda su redacción se alude, en general, al término "candidatos". Además, con base en el precedente indicado, el enunciado: "*La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo*", se ha interpretado en el sentido de que existe la obligación de convocar a los debates a la totalidad de los aspirantes en la contienda, ya que de otra forma no se explicaría la prevención consistente en que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación del evento.

Incluso, el último párrafo de la norma combatida guarda similitud con lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 6 del artículo 218 de la ley general, pues ambos prevén: "*se establezcan condiciones de equidad en el formato*", de donde este Tribunal Pleno determinó que implica que para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación.

En consecuencia, lo razonado en el precedente transcrito sirve para desestimar las argumentaciones que hace valer Morena; de ahí que los supuestos normativos que combate no conducen a interpretar la disposición combatida, en el sentido de que no existe obligación de invitar a todos los candidatos registrados para el mismo cargo de elección popular.

Tampoco asiste la razón al partido político en cuanto argumenta que el artículo 224 pretende reducir la realización de los debates a uno solo, cuando de acuerdo con la primera parte del inciso d), fracción II, del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce,

se entiende que debe existir la realización de, al menos, dos debates de carácter obligatorio organizados por las autoridades electorales y que, de igual forma, no se prevé que los debates sean obligatorios.

Al respecto, el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, establece lo siguiente:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"...

"d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta."

Como se indicó, no asiste la razón al partido político, ya que la norma combatida sí respeta lo ordenado en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional que refiere, en cuanto prevé la realización "de debates de carácter obligatorio" entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; esto porque el primer párrafo del artículo 224 reclamado ordena que el consejo general organizará *por lo menos un debate público*, de donde se entiende que reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate, no ordena que sólo existirá un debate; la redacción entonces de la norma no limita la posibilidad de la realización de dos debates como afirma el actor.

Por otro lado, la circunstancia de que la disposición no utilice el término "obligatorios" o "debates obligatorios", no significa que éstos no lo sean, pues como se apuntó párrafos arriba, lo dispuesto en la reforma constitucional de

diez de febrero de dos mil catorce, concretamente lo ordenado en el artículo segundo transitorio transcrito, obliga a las entidades federativas, de donde se comprende que la obligatoriedad de esos eventos deriva de la propia Constitución Federal.

Por último, es infundado el argumento en el que señala que la norma combatida, en su último párrafo, sólo alude a los medios de comunicación de la entidad, por lo que no incluye a medios nacionales de comunicación y que, por ello, debe declararse la invalidez para suprimir la referencia a la palabra "de la entidad".

Es verdad que la disposición sólo alude a los medios de comunicación de la entidad, en cuanto a la organización libre de debates; sin embargo, tiene que analizarse y aplicarse de manera conjunta con lo que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 218, numeral 6, alude tanto a medios de comunicación nacional y local, y esa referencia implica el reconocimiento de que ambos medios de comunicación pueden organizar debates, sujetos, desde luego, a los requisitos que el propio numeral prevé, a saber, que se comunique al Instituto Nacional Electoral o a los institutos locales, según corresponda, que participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y que se establezcan condiciones de equidad en el formato. Máxime que ese ordenamiento general, como se ha subrayado, es aplicable tanto a las elecciones de carácter federal, como locales.

Por tanto, son infundados los argumentos con los que se pretendió demostrar la inconstitucionalidad del artículo 224, primer y último párrafos, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por lo que se reconoce su validez.

DÉCIMO.—**Tema 4. Informes de los observadores electorales.**

El partido político Morena impugna el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque, en su opinión, priva de efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, a todo documento o información que presenten los observadores electorales, lo que sin duda violenta los derechos inherentes a su función de observación electoral plena en el proceso electoral y, eventualmente, implica crear una ficción legal, pero inconstitucional e inconveniente, que priva a los ciudadanos y demás actores del proceso electoral del derecho a conocer la verdad, según la versión no oficial de ciudadanos mexicanos debidamente acreditados ante la autoridad electoral, respecto de determinados actos concernientes a su desempeño; por ello, esa disposición transgrede los artículos 1o., 6o., párrafos primero,

segundo y cuarto, apartado A, fracción I, 7o., 41, base V, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1 y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo combatido se reproduce a continuación:

"Artículo 200. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados."

La disposición transcrita establece que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, en ningún caso tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Por otra parte, el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 8, de la Constitución Federal²² ordena que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución; y que ejercerán sus funciones entre otras materias, sobre observación electoral.

Es importante indicar que el propio Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla prevé, en su artículo 14, que es derecho de los ciudadanos poblanos y exclusivo de los ciudadanos mexicanos, participar como observadores en las actividades electorales de la entidad, conforme a

²² "**Artículo 41**. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"...

"8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior."

las reglas previstas en el diverso 196 de ese código, que enumera los requisitos a satisfacer para aquellos que pretendan actuar como observadores electorales; esas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 14. Es derecho preferente de los ciudadanos poblanos y exclusivo de los ciudadanos mexicanos, participar individualmente o a través de las agrupaciones a las que pertenezcan, como observadores en las actividades electorales en la entidad, conforme a las reglas establecidas en el artículo 196 de este código y en la forma y términos que al efecto determine el consejo general para cada proceso electoral."

"Artículo 196. En términos de lo dispuesto por el artículo 14 de este código, los ciudadanos que pretendan actuar como observadores electorales, deberán sujetarse a la normatividad aplicable, debiendo satisfacer lo siguiente:

"I. Presentar solicitud de registro en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenezcan, ante el Consejo Distrital correspondiente a su domicilio, o en forma concurrente ante el consejo general, conforme los plazos que establezca la legislación aplicable, los acuerdos y lineamientos que expida el Instituto Nacional Electoral. La solicitud deberá contener:

"a) Los datos de identificación personal;

"b) Los motivos de su participación y el ámbito territorial donde efectuarán su observación;

"c) El nombre, en su caso, de la organización a la que pertenezcan.

"d) La manifestación expresa que de obtener el registro, se conducirán conforme a los principios rectores y sin vínculos con partido político u organización política alguna.

"II. Procederá otorgar el registro a los solicitantes que además cumplan con los requisitos siguientes:

"a) Ser ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

"b) No ser ni haber sido miembros de dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;

"c) No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección.

"d) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores; debiendo acompañar a su solicitud, copia de su credencial para votar.

"e) Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que imparta el Instituto Nacional Electoral y el instituto o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, bajo los lineamientos y contenidos que en su caso se determinen.

"f) (Derogado)

"III. Deberán abstenerse, los ciudadanos acreditados como observadores en los procesos electorales locales, de:

"a) Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas;

"b) Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido político o candidato alguno;

"c) Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades federales, estatales, municipales y electorales, partidos políticos o candidatos; y

"d) Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

"IV. Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos:

"a) Instalación de la casilla;

"b) Desarrollo de la votación;

"c) Escrutinio y cómputo en la casilla;

"d) Recepción de escritos de incidentes y protesta;

"e) Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;

"f) Clausura de la casilla; y

"g) Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo General, Distrital o Municipal.

"V. En su caso, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al consejo general; conforme los plazos que la legislación aplicable, acuerdos y lineamientos expida el Instituto Nacional Electoral.

"El consejo general resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas en acreditarse como observadores electorales."

De la fracción III del artículo 196 transcrito se prevén como obligaciones de los ciudadanos acreditados como observadores en los procesos electorales, entre otras, que deberán abstenerse de:

- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas; y,
- Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

Por su parte, la fracción IV de la misma disposición ordena que los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos:

- a) Instalación de la casilla;
- b) Desarrollo de la votación;
- c) Escrutinio y cómputo en la casilla;
- d) Recepción de escritos de incidentes y protesta;
- e) Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- f) Clausura de la casilla; y,

g) Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo General, Distrital o Municipal.

De acuerdo con la regulación que se prevé respecto de los observadores electorales, se tiene que se trata de una forma de participar por parte de los ciudadanos, en lo individual o por medio de la organización a la que pertenezcan, en los actos de desarrollo del proceso electoral en la entidad, pues pueden observar los actos consistentes en: la instalación de la casilla; el desarrollo de la votación; el escrutinio y cómputo en la casilla; la recepción de escritos de incidentes y protesta; la fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; la clausura de la casilla; y, la lectura en voz alta de los resultados en el Consejo General, Distrital o Municipal.

Como su nombre lo indica, los observadores electorales, son las personas encargadas de seguir determinado acontecimiento, en el caso, de carácter político o de proceso electoral, para dar relación de él; y esto explica que la norma combatida establezca que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores en ningún caso tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

En efecto, no asiste la razón a Morena, en cuanto impugna el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues considera que restarle efectos jurídicos a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, equivale a privar a los ciudadanos y demás actores del proceso electoral, del derecho a conocer la verdad, según la versión no oficial, lo que corresponde a una lectura equivocada de la norma combatida y un desconocimiento de la labor de los observadores electorales, porque si bien éstos, al poder observar los actos del proceso electoral ya señalados, están presentes ahí, por razones de transparencia, ello no significa que su labor de observadores sustituya la función que corresponde al Instituto Electoral del Estado que, como organismo público, se le encomienda constitucionalmente la función estatal de organizar las elecciones, la que debe realizar respetando los principios rectores de la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la máxima publicidad. Y este último principio, el de máxima publicidad, es la exigencia constitucional de manejar con transparencia y con la difusión necesaria, toda la información derivada de los actos del proceso electoral; tan es así que la fracción VI del artículo 8 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, entiende por máxima publicidad que toda la información en posesión del instituto será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de

excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Por ello, si se reconocieran, como lo exige Morena, a los informes de los observadores electorales los efectos jurídicos que exige, ello equivaldría a que éstos se sustituyeran a la autoridad administrativa, cuando la naturaleza de su función no lo permite y cuando tienen como obligación abstenerse de sustituir a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones.

Además, no existe violación al principio de certeza y legalidad electorales, pues se parte de la base de que el proceso electoral y sus resultados están a cargo de un organismo público local que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y que realiza su función con base en los preceptos constitucionales y legales que rigen su actuación; de donde se entiende que existe, entonces, un marco constitucional y legal con base en el cual actúa y, por ello, no puede darse violación al principio de legalidad, el cual, en términos del artículo 8 del código que se analiza, consiste en la adecuación estricta a la ley de todas las actuaciones de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de los partidos políticos. Por lo mismo, tampoco puede existir violación al principio de certeza electoral, ya que la diversa fracción IV del artículo 8 del código, lo conceptúa como aquel principio que obliga a realizar la función electoral con estricto apego a los hechos y las normas, a fin de que sean fidedignos, confiables y verificables.

En ese contexto, el Instituto Estatal Electoral está obligado a observar esos principios y, por ende, no pueden actualizarse las violaciones que aduce el partido político, pues además parten de la suposición de que sólo los observadores electorales pueden proporcionar o pueden tener el material o los elementos que demuestran la realidad de los hechos en un proceso electoral, cuando todo los actos que lo componen, se entienden llevados a cabo por el organismo encargado de su realización, es decir, por el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

Aún más, el argumento de Morena también implica el desconocimiento de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Federal, que prevé que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la propia Constitución y las leyes ordinarias, y que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de

los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación; por tanto, en el supuesto de que hubieren irregularidades dentro de un proceso electoral, existen los medios de impugnación correspondientes para su regularización y sanción, con la consecuente protección de los derechos fundamentales que el partido actor pretende proteger con su alegato.

Por tanto, otorgar efectos jurídicos a los informes y documentos presentados por los observadores electorales, equivaldría, primero, a dotar a esos ciudadanos de una naturaleza que no les corresponde y desconocer que es al Instituto Electoral del Estado, a quien compete la organización, vigilancia y máxima publicidad de los actos propios del proceso electoral; de ahí lo infundado del concepto de invalidez de que se trata.

Por último, no existe violación a lo dispuesto en los artículos 1 y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen la obligación de los Estados Parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en la convención; así como que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Esas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."

En efecto, como se indicó, no existe violación a ese instrumento internacional, porque el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, lo que establece es una obligación general de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, así como alude a la no discriminación; sin que, en el caso, de la lectura al concepto de invalidez se advierta línea alguna en la que se aduzca algún problema de discriminación o de desigualdad, pues lo único demandado por el partido político es el reconocimiento de efectos jurídicos a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales.

Por lo que se refiere al diverso 13, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no existe transgresión, porque no se está privando a las personas de su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, ni de información, pues de acuerdo con lo razonado, reconocer efectos jurídicos a los documentos generados por los observadores equivaldría a que éstos se sustituyan a la autoridad administrativa, cuando la naturaleza de su función no lo permite; pero sobre todo, la norma no está ordenando que esos documentos no puedan ser difundidos o de conocimiento general, que es precisamente lo que protege la convención.

Por lo razonado, se reconoce la validez del artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

DÉCIMO PRIMERO.—**Tema 5. Suspensión del derecho al voto.**

En el segundo concepto de invalidez de su demanda, Movimiento Ciudadano impugna la constitucionalidad del artículo 13, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque establece que están impedidos para votar los ciudadanos que estén sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso; y que lo anterior es así, porque la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 6/2008-PL sostuvo, en esencia, que el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal (que prevé la suspensión del derecho a votar cuando el gobernado se encuentre privado de su libertad), debe entenderse en armonía con el principio de presunción de inocencia y que una interpretación diversa implicaría asumir una premisa contraria al derecho de los ciudadanos a votar, por el simple hecho de estar sujeto a un proceso criminal con motivo del dictado de un auto de formal prisión, sin distinguir la especial situación del procesado, consistente en que se encuentre o no privado materialmente de su libertad; sobre todo si se toma en cuenta, como lo sostuvo ya la Suprema Corte, que el artículo 38 constitucional no ha sido modificado, pero sí aquellas disposicio-

nes que aluden al principio de presunción de inocencia, es decir, los artículos 19 y 20 de la propia Constitución, por lo que la porción normativa impugnada deviene inconstitucional, al contravenir la interpretación y alcances que se le ha conferido al derecho al voto. Además, la disposición contiene una restricción indebida y desproporcionada que no resulta acorde con una interpretación conforme en términos del artículo 1o. constitucional, y tampoco es acorde con lo resuelto por el Tribunal Pleno en el precedente ya indicado.

Asimismo, en el tercer concepto de invalidez, ese partido político combate la fracción IV del artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque prevé que están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentren en el supuesto de ser prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal, lo que viola los artículos 14, 16, 19 y 20 de la Constitución Federal, por el contenido y alcances que el legislador local otorga a la calidad de prófugo de la justicia, ya que la porción normativa impugnada considera como prófugo de la justicia tanto a quienes se les hubiera dictado una orden de aprehensión, como de reaprehensión; empero, el simple dictado de esos proveídos no puede interpretarse como lo asume el legislador local, en el sentido de que por el solo dictado de esas órdenes, se deba considerar al inculcado o acusado automáticamente como prófugo de la justicia.

Y que asumir esa posición contravendría el principio de presunción de inocencia reconocido en la Constitución Federal, ya que al procesado se le otorgaría una calidad a partir de la cual se carece, puesto que para ello es menester demostrar que éste sea sustraído de la acción de la justicia, es decir, el dictado de esos proveídos no implica que la persona tenga por sí misma, la calidad de prófugo de la justicia y, de esta manera, se encuentre impedido para ejercer su derecho fundamental de votar; por el contrario, asumir la premisa referida sería tanto como pensar que todo aquel al que se le hubiese dictado una orden de esa índole, se encuentre suspendido en ese derecho fundamental, lo que es tanto como interpretar, de manera contraria, lo sustentado por la Suprema Corte, en la contradicción de tesis 6/2008-PL.

Al respecto, el artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en sus fracciones I y IV, establece lo siguiente:

"Artículo 13. Están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

"I. Estar sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso;

"...

"IV. Ser prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal."

La disposición materia de impugnación, en su primera fracción, prevé que están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentren en el supuesto de estar sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso.

Por otro lado, el artículo 38 de la Constitución Federal es del tenor siguiente:

"Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

"I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

"II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

"III. Durante la extinción de una pena corporal;

"IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

"V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

"VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

"La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."

Dicho precepto constitucional prevé los supuestos en que podrán suspenderse los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos. Así, en la fracción I se señala el caso de falta de cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos; en la fracción II regula el estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal y se cuente con un auto de formal prisión; la fracción III establece el supuesto de extinción de una pena corporal; la fracción IV alude a la vagancia o ebriedad declarada; la fracción V prevé el supuesto de estar prófugo de la justicia desde que se dicta la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y, la fracción VI mandata dicha suspensión cuando se imponga como una pena por sentencia ejecutoriada.

Ahora bien, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre algunas de esas fracciones; en particular, sobre el contenido y debida interpretación de los supuestos regulados en las fracciones II, III y VI, sin que haya abundado o explicitado el contenido de la fracción V que ahora nos ocupa.

En un primer momento, en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009,²³ resuelta el veintiocho de mayo de dos mil nueve, la Suprema Corte interpretó las fracciones II, III y VI del citado artículo 38 de la Constitución Federal, y consideró que éstas no debían confundirse, sino que obedecían a razones y supuestos diversos, destacando que su aplicación tiene prevalencia normativa frente a otros preceptos constitucionales o secundarios. En la sentencia se puede leer lo siguiente:

"Ahora bien, precisado lo anterior, cabe destacar que la Constitución Federal en su artículo 38 contempla tres causas distintas que pueden provocar la suspensión de derechos políticos, a saber:

"La suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal (fracción II), la que convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos últimos conceptos.

"La suspensión derivada de una condena con pena privativa de libertad (fracción III), que tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria, es decir, no es una pena que se impone en forma independiente, sino una san-

²³ Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

ción que se deriva –por ministerio de ley– de la imposición de una pena privativa de la libertad, la que vendrá a ser la pena principal, respecto a la suspensión como pena accesoria.

"La suspensión que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad (fracción VI).

"Ahora bien, esas tres modalidades de suspensión de derechos políticos podrán ser reguladas por los códigos punitivos locales y federal en la forma que el legislador ordinario considere conveniente –así lo establece el párrafo final del propio artículo 38 de la Constitución Federal–, pero en ningún caso, podrán oponerse a la norma constitucional y, por lo tanto, su aplicación es preferente respecto a cualquier otra disposición que pudiera contradecirla. Lo anterior en acatamiento al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal."

Posteriormente, el Tribunal Pleno abordó nuevamente el contenido de las referidas fracciones del artículo 38 de la Constitución Federal y delimitó la aplicación de la citada fracción II.

En efecto, en la contradicción de tesis 6/2008-PL, resuelta el veintiséis de mayo de dos mil once,²⁴ se reiteró que no debía confundirse la aplicación de los distintos supuestos de suspensión de derechos (uno obedece a la sujeción de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, mientras que otros derivan de la imposición de una condena corporal o de la suspensión como una pena decretada por sentencia); no obstante, se llevó a cabo una interpretación sistemática y conforme entre esta fracción II del artículo 38 constitucional con los diversos 1o., párrafos primero y segundo, 35, fracción I, 20, apartado B, fracción I, de la misma Norma Suprema y de los numerales 14, párrafo segundo y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, para concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, hipótesis en la cual, en tanto

²⁴ Bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo; esto atendiendo al principio de presunción de inocencia y al derecho a votar, los cuales constituyen prerrogativas constitucionales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a valorar de manera armónica la aplicación de las respectivas restricciones que les pudieran afectar, así como se destacó que ello es así

Esto quedó plasmado en la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.—El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, tesis P/J. 33/2011, página 6, número de registro digital: 161099)

Ahora bien, por lo que hace a lo argumentado en el concepto de invalidez que plantea la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, debe decirse que este Tribunal Pleno ya se pronunció respecto a una hipótesis similar al analizar el artículo 8, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, esto al fallar la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014,²⁵ en la cual se sostuvo lo siguiente:

²⁵ Resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, por mayoría de seis votos.

"SEXTO.—Restricción injustificada y arbitraria del derecho al voto como elector por diversas categorías sospechosas. Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad de las fracciones III y V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, cuestionado por el Partido Movimiento Ciudadano en su segundo concepto de invalidez, lo cual será motivo de una subdivisión por incisos para su debida contestación, toda vez que se trata de restricciones a los derechos políticos en hipótesis normativas diferenciadas que versan también con los derechos de igualdad y no discriminación, así, la norma impugnada señala lo siguiente:

"Artículo 8.' (se transcribe)

"Por su parte, el Partido Movimiento Ciudadano sostuvo, en su segundo concepto de invalidez, que ambas fracciones vulneran el contenido de los artículos 35, fracción I, en relación con el artículo 1o., el artículo 20, el numeral 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 14 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los numerales 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo contenido es el siguiente:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 1o.' (se transcribe)

"Artículo 35.' (se transcribe)

"Artículo 20.' (se transcribe)

"Declaración Universal de los Derechos Humanos

"Artículo 11.' (se transcribe)

"Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 14.' (se transcribe)

"Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 14.' (se transcribe)

"Artículo 25.' (se transcribe)

"Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Artículo 8.' (se transcribe)

"Artículo 23.' (se transcribe)

"En este orden de ideas, el partido político considera que:

"• En el caso de la fracción III se violenta el principio de presunción de inocencia, al impedírsele al gobernado el ejercicio de su derecho al sufragio activo sin haber agotado y resuelto el proceso judicial correspondiente.

"• El legislador local no diferenció entre quien se encuentra sujeto a un proceso penal que amerite pena corporal, estando libre o encarcelado, aun sin que se demuestre su culpabilidad.

"• Considera que debe tomarse en consideración la tesis jurisprudencial Plenaria 33/2001, de rubro: 'DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.', así como algunos criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"a) Constitucionalidad de la fracción III de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"En el caso, puede considerarse que es infundado el concepto de invalidez respecto a la restricción del derecho al voto activo de los ciudadanos sujetos a proceso penal desde el auto de formal prisión, en relación con el principio de presunción de inocencia.

"Sobre el particular, deben advertirse dos cuestiones preliminares: En primer término y tal como fue reconocido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, en el orden jurídico del Estado de Nuevo León, ya se encuentra en vigor el sistema penal acusatorio, pues se advierte así de la declaratoria emitida por el Congreso Estatal, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once. Consecuentemente, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de dieciocho de junio de dos mil ocho, los artículos 19 y 20 de aquella reforma se encuentran en vigor en todos sus términos para la referida entidad federativa.

"En segundo lugar, conviene tomar en consideración las hipótesis normativas que se contienen en el artículo 38 de la Constitución Federal:

"'Artículo 38.' (se transcribe)

"Como puede observarse, el artículo 38 de la Constitución Federal establece como causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, entre otras, las siguientes:

"a) La sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II). Esta suspensión es una consecuencia derivada de la sujeción a un proceso penal, esto es, se trata de una sanción accesoria.

"b) La imposición de una condena corporal (fracción III). La suspensión durará todo el tiempo de la pena privativa de libertad. Esta suspensión es una consecuencia necesaria de la imposición de una pena privativa de libertad, es decir, es también una sanción accesoria.

"c) La imposición como pena de la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano (fracción VI). Esta suspensión se impone como sanción autónoma, paralelamente o no con una pena privativa de libertad.

"En este sentido, debe señalarse que este Tribunal Pleno considera que, de un análisis armónico y sistemático del artículo 38 de la Constitución Federal, en sus fracciones II, IV y VI, en relación con el artículo 1o., párrafos primero y segundo, 35, fracción I, 20, apartado B, fracción I, de la misma Norma Suprema y de los numerales 14, párrafo segundo y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede desprenderse que la norma es constitucional si de ella se realiza una interpretación conforme.

"En efecto, la fracción III del artículo 38 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León obedece a que la misma no puede ser entendida en un sentido literal dentro de un contexto de sanción privativa *ex ante* de una determinación judicial, por el contrario, la suspensión de los derechos o prerrogativas debe acoger una interpretación en donde dicha restricción opere como una medida lo menos lesiva posible y que no haga nugatorio el derecho político al sufragio activo, en concordancia con el principio *pro persona* contenido como mandato de aplicación en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Cons-

titución Federal, en virtud del cual, los derechos humanos habrán de interpretarse favoreciendo en todo momento la protección más amplia.

"De igual forma, debido a la naturaleza del nuevo sistema de justicia penal vigente en el orden jurídico del Estado de Nuevo León, en el que se contempla explícitamente y como un principio básico la presunción de inocencia y, en específico, por las características del auto de vinculación a proceso, las restricciones al derecho al voto que se contiene en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, no le son aplicables en ningún caso. De igual manera, este tribunal considera que no sólo deben entenderse excluidos los sujetos que se encuentran en libertad material sino también quienes, conforme a la ley, tienen derecho a la libertad bajo caución, pero no han podido obtenerla por razones de índole económica, pues, de lo contrario, se estaría condicionando de manera adicional el derecho a ejercer el voto a la posibilidad económica del sujeto, y se violaría con ello el principio constitucional de no discriminación, contenido en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Federal.

"No pasa desapercibido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las hipótesis normativas del numeral 38 obedecieron a un contexto histórico y social determinado durante la primera década del siglo XX, mismo que se encuentra diferenciado con las condiciones actuales del Estado Mexicano del siglo XXI; en efecto, hay otros factores a tomar en cuenta, como que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 se encuentra en el Texto Constitucional desde su promulgación; sin embargo, al día de hoy no es posible leer, interpretar y aplicar la Constitución de la misma manera que se hacía en 1917, por lo que haciendo una interpretación evolutiva resulta necesario tomar en cuenta las condiciones que rigen actualmente en nuestro país.

"Para ello, es necesario valuar la actual concepción de los derechos políticos como derechos humanos (entre ellos por supuesto el derecho al voto consagrado en el artículo 35, fracción I, constitucional), al momento de la incorporación de la restricción constitucional en análisis no se consideraban con tal carácter. Siendo importante tomar en cuenta que estos derechos también se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte como el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme con los cuales, la suspensión de derechos, entre otros, el de votar, no debe ser indebida. Así, una lectura actualizada de la restricción del artículo 38, fracción II, de la Constitución General, debe hacerse desde la perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la

interpretación más favorable para las personas. En estas condiciones, la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional, no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

"A mayor abundamiento, debe entenderse que la hermenéutica constitucional menos lesiva para ejercer de manera efectiva el derecho político y, en consecuencia, para no vulnerar el objeto y fin de los cardinales 35, fracción I, de la Constitución Federal, 23 del Pacto de San José y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es aquella contenida en la fracción IV del propio cardinal 38 de la Constitución Federal, esto es, sólo habrá lugar a la suspensión del derecho político cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.

"Por su parte, la jurisprudencia del sistema universal ha sido enfática en sostener que, por cuanto hace a las restricciones de los derechos políticos contenidos en el artículo 25 del pacto, debe entenderse que:

"(se transcribe)

"En esta misma línea argumentativa, podemos considerar que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha señalado respecto a los derechos políticos lo siguiente:

"(se transcribe)

"En vista de lo anterior, es convicción de este Tribunal Constitucional que la fracción III del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León debe ser interpretada de manera conforme con el principio de presunción de inocencia, y dicho principio y derecho es aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, inclusive, para la restricción o suspensión de derechos políticos, lo anterior, de conformidad con los criterios jurisprudenciales plenarios P/J. 43/2014 (10a.) y P/J. 33/2011 de rubros y textos siguientes:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES.' (se transcribe)

"DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.' (se transcribe)

"En consecuencia y, por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la validez del artículo 8, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en su integridad. ..."

De la transcripción que antecede se advierte que este Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 8, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, que prevé que es impedimento para ser elector, el de estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión; ello de un análisis armónico y sistemático de lo dispuesto a los preceptos constitucionales y convencionales referidos, y porque el impedimento a ejercer el derecho al voto no incluye a los sujetos que se encuentran en libertad material.

En ese contexto, este Tribunal Pleno determina que la fracción I del artículo 13 del código impugnado, no resulta inconstitucional, porque atiende a lo dispuesto en la fracción II del artículo 38 de la Constitución Federal, que prevé que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión; sin embargo, la disposición combatida debe interpretarse a la luz de los criterios que sobre el tema ha emitido esta Suprema Corte; de tal manera que debe entenderse que el impedimento a votar a que se refiere el legislador del Estado de Puebla consiste en que éste opera sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues ello implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio efectivo.

Por otra parte, respecto a la fracción IV del artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el cual prevé que están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentran en el supuesto de ser prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal; debe decirse que la norma no resulta violatoria de los derechos fundamentales que menciona el partido político, porque confrontando el precepto combatido con lo dispuesto en el artículo 38, fracción V, de la Constitución Federal, se acredita que se trata del mismo supuesto normativo, es decir, el Código Electoral del Estado prácticamente reitera lo ordenado en la Carta Magna, en el sentido de que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.

En efecto, a partir de las consideraciones, se llega a la convicción de declarar constitucional el precepto reclamado por dos razones específicas: primero, porque atiende al contenido del artículo 38, fracción V, de la Constitución Federal, cuya regulación no tiene como objetivo sancionar a una persona por la simple emisión de una orden de aprehensión en la que se acreditaron de manera inicial el objeto del delito y la probable responsabilidad del investigado, sino por la condición de prófugo de la justicia de la persona en cuestión.

En otras palabras, no se atenta contra el principio de presunción de inocencia, pues a la persona a la que se le aplicará el precepto cuestionado no se le está sancionado con la suspensión del derecho por el delito que motivó la orden de aprehensión, sino por su negativa a presentarse ante la justicia para afrontar los cargos que se le cuestionan.

La condición de prófugo de la justicia fue la razón determinante para que el Constituyente originario estableciera este supuesto de suspensión hasta que no se cumplimente la orden de aprehensión o prescriba la acción penal. Por ende, debe destacarse que, una vez cumplimentada esta orden de aprehensión, interpretando armónicamente el artículo 38 de la Constitución, deben cesar los efectos de la suspensión por esta fracción V y proceder a la aplicación del resto de las fracciones, en los que resulta posible que la persona recobre su libertad durante el proceso penal y, por ende, no esté sujeta a la suspensión de su derecho a ser votado.

Finalmente, se considera que el precepto reclamado también cumple con los criterios de proporcionalidad, toda vez que, como se adelantó, la finalidad constitucionalmente válida de esta fracción es sancionar a la persona que se dé a la fuga por no cooperar con el Estado para la resolución de su situación particular. Su desinterés por el Estado de derecho motiva esta consecuencia tan gravosa. Asimismo, la medida se estima como idónea y razonable, pues una vez que se cumplimente la orden de aprehensión y se instaure o continúe el proceso penal, cesa la aplicación de esta fracción y se actualiza el contenido del resto de las fracciones en donde la persona, se insiste, puede recobrar la plena vigencia de su derecho político-electoral, al quedar en libertad, tanto por el auto de libertad, como por las reservas de ley.

Asimismo, cabe agregar que no es el caso de examinar las violaciones también alegadas a los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos que menciona el promovente de la acción, toda vez que no se advierte que pudieran alterar las conclusiones alcanzadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, los conceptos de invalidez son infundados, por lo que procede declarar la validez del artículo 13, fracciones I y IV, de la Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

DÉCIMO SEGUNDO.—Tema 6. Distribución de artículos promocionales utilitarios.

Morena, en su último concepto de invalidez, aduce que el artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es inconstitucional, porque permite al candidato o al partido político o coalición, distribuir artículos promocionales utilitarios durante las campañas electorales, lo que vulnera los principios constitucionales de autenticidad, equidad y legalidad electorales, ya que ese tipo de actos, en determinadas circunstancias, puede implicar la entrega de dádivas y una presión sobre los electores, por lo que viola los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, y el numeral 23.1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que lo anterior es así, porque la norma combatida, en su primer párrafo, permite la distribución de artículos promocionales utilitarios entre electores u otras personas, lo que significa que antepone la utilidad práctica de algo a cualquiera de sus restantes cualidades, lo que, llevado al caso, se traduce en que ese bien que contiene propaganda electoral, sea el recordatorio de que determinado candidato regaló un objeto de utilidad; de ahí que es evidente que su otorgamiento equivale a una dádiva irregular, cuando se hace en forma gratuita; en cambio, es un verdadero promocional que, incluso, puede financiar la campaña en forma legal si, por ejemplo, se distribuye en venta o por cooperación de sus destinatarios.

También argumenta que de la lectura al artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Constituyente Permanente en ningún momento autorizó la distribución de artículos promocionales utilitarios en forma gratuita, que es básicamente la finalidad de la propaganda, ya que lo único que ordena esa disposición es que en la regulación de la propaganda electoral se debe establecer que dichos artículos promocionales sólo pueden elaborarse con material textil; y que no pasa inadvertido que, de su carácter utilitario, deriva la prohibición de distribución gratuita e indiscriminada en una campaña electoral, en la medida que llevaría ventaja indebida el aspirante a un cargo de elección popular que en campaña haya regalado ese tipo de

artículos. Y que, en todo caso, la interpretación conforme de la norma implicaría entender que, si se quieren distribuir dichos artículos, debe ser únicamente bajo parámetros que no impliquen dádivas, a fin de evitar que su distribución sea a cambio de votos o comporte un principio de presión sobre los electores.

El numeral combatido es del tenor siguiente:

"Artículo 226 Bis. Se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

"Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil."

Por otro lado, los artículos 41, segundo párrafo, fracción V, apartado A, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

" ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores."

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

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

De igual forma, es importante transcribir el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del Decreto de reforma a la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, que a la letra prevé:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"...

"g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil."

Con base en esas disposiciones constitucionales, debe decirse que no asiste la razón al partido político actor, porque la distribución de artículos

promocionales utilitarios no vulnera los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales, pues ello no implica la entrega de dádivas o un acto de presión sobre los electores para obtener el voto, ya que de la lectura al artículo que en especial destaca Morena, esto es, el segundo transitorio, fracción II, inciso g), del decreto de reforma constitucional, de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que el Poder Reformador ordenó la regulación de la propaganda electoral y en el propio precepto reconoció la existencia de los artículos promocionales utilitarios, de donde se desprende que éstos forman parte de la propaganda electoral y, por lo tanto, su distribución no se traduce en una dádiva irregular.

En efecto, de acuerdo con la libertad de configuración legislativa que en este rubro tienen los Congresos Locales, en el artículo 226 del Código Electoral de Puebla, el legislador definió a la propaganda electoral como: "*... el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, en su caso, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, propiciando la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.*"

Ello explica que el artículo 226 Bis combatido proporcione una definición de lo que se entiende por "artículo promocional utilitario", es decir, aquel que contiene imágenes, signos, emblemas y expresiones que tienen por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye, con la condición de que sean elaborados con material textil; por tanto, ese artículo promocional utilitario es propaganda electoral, permitida por la Constitución Federal y por el propio Código Electoral del Estado. Son pues, objetos que contienen propaganda electoral y que el Constituyente Permanente permitió con la sola condición de que fueran elaborados con material textil, por lo que no puede entenderse que su distribución atente contra los principios que refiere el promovente de la acción.

Además, si se entiende a los artículos promocionales utilitarios como parte de la propaganda electoral, por la propia determinación del Poder Reformador, es lógico que su distribución tendrá que ser gratuita; incluso, la exigencia de que se elabore con material textil, buscó un beneficio práctico de durabilidad.

Tan se trata de actos permitidos por el Poder Reformador, que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 209, nu-

merales 3 y 4, prevé una regulación similar a la que ahora se combate, en los siguientes términos:

"Artículo 209.

"...

"3. Para efectos de esta ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

"4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil. ..."

Cabe agregar que la dádiva irregular a la que alude el partido político se encuentra prohibida por el propio Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en su artículo 228 Bis, que es del tenor siguiente:

"Artículo 228 Bis. Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona, la entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte, prometa o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona a cambio de la emisión del voto a favor de determinado partido o candidato. La realización de dichas conductas se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto."

Por último, de acuerdo con lo razonado, también es importante indicar que no existe violación a lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece lo siguiente:

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores."

Lo anterior es así, porque esa norma convencional protege los derechos políticos de los ciudadanos, concretamente el de votar y ser votado en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal y por voto secreto, es decir, prevé una condición genérica respecto a la posibilidad de participar en las elecciones, cuando la norma reclamada no se está refiriendo a esos derechos políticos en concreto, sino que regula un aspecto del derecho electoral, a saber, la propaganda por medio de artículos promocionales utilitarios; de ahí que no exista inobservancia a los derechos políticos que protege la convención.

Por lo razonado, ante lo infundado de los conceptos de invalidez del partido actor, este Tribunal Pleno determina la validez del artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

DÉCIMO TERCERO.—**Tema 7. Elección consecutiva de diputados.**

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es inconstitucional, porque viola el derecho de ser votado, en virtud de que prevé que para el caso de los diputados que busquen la reelección, sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior; aduce que esto rompe con la facultad de autodeterminación que tiene el legislador para optar por un distrito electoral o, en el peor escenario, en el caso de que exista una modificación a la distribución territorial, es decir, ocurriera una redistribución, se perdería ese derecho a ser reelecto.

El artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación:

"Artículo 202. Los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género.

"Para el caso de los diputados que busquen la reelección sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, o bien siendo incluidos en la lista de diputados por el principio de representación proporcional del partido político que los postuló inicialmente, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este código.

"Los diputados electos por el principio de representación proporcional, que pretendan la reelección podrán ser postulados tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, del partido político que los postuló inicialmente de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este código."

El artículo combatido establece que los diputados que busquen la reelección, sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, o bien, siendo incluidos en la lista de diputados por el principio de representación proporcional del partido que los haya postulado inicialmente.

Esa disposición remite al diverso 16, apartado C, del mismo Código Local,²⁶ que regula la forma en la que se integra el Congreso del Estado de Puebla, en cuyo párrafo quinto se dispone que los diputados podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos; y que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por otra parte, el artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República prevé que las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos, así como que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

²⁶ **Artículo 16.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputados que se denomina 'Congreso del Estado', el cual se integra con veintiséis diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, de los cuales:

"...

"C. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

"...

"Los diputados podrán ser electos de manera consecutiva, hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

Esa disposición se reproduce a continuación:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

También es importante citar lo considerado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, en relación con la reforma al artículo 116 de ésta, en el segmento transcrito, esto es, respecto de la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores, de donde se desprende lo siguiente:

"Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejada ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

"Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas.

"En ese sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos necesario señalar las características de la elección consecutiva de legisladores que para tal efecto se regularán en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo.

"Igualmente, se propone que si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna.

"De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

Precisado lo anterior, debe decirse que no asiste la razón al partido promovente de la acción, en virtud de que la disposición combatida no viola el derecho de ser votado, pues no contiene restricción alguna en ese sentido, por el contrario, reconoce la llamada "elección consecutiva" de los diputados de la Legislatura del Estado de Puebla, lo que es congruente con lo ordenado en la Constitución Federal, que la permite con la única limitación de que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Lo anterior significa que el Poder Reformador, al fijar esa única limitación en el Texto Constitucional, dejó en el campo de la libertad de configuración legislativa de que gozan los Estados, la regulación pormenorizada de ese derecho, con la limitación lógica de respetar esa posibilidad de reelección de los legisladores locales. Aún más, la pretensión del legislador local se entiende, si se toma en cuenta que el Poder Reformador tuvo entre las razones que explican la reelección, la consistente en que los legisladores tengan un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo.

Por tanto, el legislador del Estado de Puebla, conforme a la libertad de configuración legislativa, puede establecer los requisitos necesarios para que, quien se postule como candidato a legislador, tengan el perfil para ello, con limitaciones que no hagan nugatorio el derecho fundamental de que se trata, en el caso, el derecho a ser votado que protege el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, el cual no se entiende violado con la regulación combatida, que finalmente reconoce la reelección de los legisladores.

No se desconoce el alegato del partido político actor relativo a la vulneración del derecho de ser votado en el caso de que exista una modificación a la distribución territorial, es decir, que ocurriera una redistribución; sin embargo, esa argumentación no demuestra la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, ya que, como se apuntó, reconoce el derecho a la elección consecutiva, con la condicionante que el legislador local introdujo con base en su libertad de configuración legislativa.

Aquí cabe destacar que la exigencia referida, es decir, que la reelección opere para personas postuladas por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, no restringe el derecho a ser votado, pues de acuerdo con los antecedentes del procedimiento de reforma constitucional que permitió la elección consecutiva de legisladores, se advierte que el Poder Reformador sustentó la regla en la idea de que los legisladores tuvieran un vínculo más estrecho con los electores, porque éstos son los que ratifican mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados. Esto significa que la norma reclamada busca maximizar el fin perseguido de la reelección, que no es otro que el de la rendición de cuentas, ya que es el ciudadano el que puede calificar el desempeño del candidato electo, lo que explica que la disposición haga referencia a una reelección por el mismo distrito electoral, en virtud de que son sus habitantes los que pueden llevar a cabo ese juicio de rendición de cuentas.

Con base en lo expresado, ha lugar a declarar infundado el concepto de invalidez de que se trata y, por ello, reconocer la validez del artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

DÉCIMO CUARTO.—Tema 8. Permanencia del secretario ejecutivo en el cargo.

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que es inconstitucional el artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se reformó

el Código de Instituciones y Procesos Electorales en el Estado Puebla, en virtud de que permite la intervención del Congreso del Estado en la designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Local, pues la norma prevé que aquel que se encuentre en funciones como secretario, una vez que asuman sus cargos los nuevos consejeros electorales, derivado de la renovación del consejo general del organismo público local, continuará en el desempeño de éste por el periodo que fue designado, lo que viola la autonomía de ese órgano constitucional autónomo.

Argumenta que, de acuerdo con el artículo 3, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Instituto Electoral del Estado es un organismo público de carácter permanente, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. Así como que de acuerdo con los artículos 83 y 89, fracción IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el consejo general de ese instituto tiene como atribución la de elegir, entre otros, al secretario ejecutivo, por lo que es indudable que esa facultad se encuentra dentro de la potestad del órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral local; por tanto, bajo ninguna circunstancia o excepción se puede considerar que el Poder Legislativo del Estado cuente con atribuciones como la combatida, que de alguna forma implica que ese Poder está nombrando al secretario ejecutivo del Instituto Electoral Local; de ahí la inconstitucionalidad de la disposición combatida, ya que las disposiciones referidas establecen que el nombramiento del secretario ejecutivo corresponde exclusivamente al Pleno del consejo general de ese instituto, sin excepción alguna.

Que es claro que es a los consejeros electorales, a quienes les compete la tarea de nombrar a quien funja como su secretario ejecutivo quien, con fundamento en la Ley Electoral Local realiza diversas funciones que guardan relación directa con la tarea encomendada constitucionalmente al Instituto Electoral del Estado, por lo que en condiciones naturales debe ser el órgano de dirección quien nombre a ese funcionario, pues así también éste asumiría la responsabilidad que se le concede a esa persona; de ahí que el Congreso del Estado de Puebla transgrede la autonomía constitucional de la que se encuentra investido el organismo público local, pues corresponde al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla designar a todos y cada uno de los titulares de las áreas administrativas que conforman ese organismo.

Al respecto, el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Ins-

tituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad de veintidós de agosto de dos mil quince, es del tenor siguiente:

"Décimo primero. El secretario ejecutivo del instituto, que se encuentre en funciones una vez que asuman sus cargos los nuevos consejeros electorales derivado de la renovación del Consejo General del Organismo Público Local, continuará en el desempeño de su cargo por el periodo que fue designado."

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 41, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución; y el apartado C de esta fracción, primer párrafo,²⁷ prevé que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de la Constitución, así como enumera las funciones que le son propias.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la misma Constitución Federal²⁸ dispone que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que, en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

²⁷ "Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:"

²⁸ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

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

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:"

También es importante tener presente que de acuerdo con el artículo 3, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Instituto Electoral del Estado es el organismo público local, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, al cual se le encomienda la función estatal de organizar las elecciones; así como que el consejo general será el órgano superior de dirección de ese instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, el cual estará integrado por los funcionarios que la propia norma enumera. Disposición que resulta conveniente transcribir:

"Artículo 3o. El pueblo ejerce su soberanía por medio por (sic) los Poderes del Estado, en los casos de su competencia, en la forma y términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

"...

"II. El Instituto Electoral del Estado será el organismo público local, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de carácter permanente, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. En el ejercicio de estas funciones serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y máxima publicidad. Además tendrá a su cargo, en los términos de esta Constitución y de la ley respectiva, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

"Los órganos del instituto estarán integrados invariablemente por ciudadanos, quienes de manera exclusiva, con su voto, tomarán las decisiones del organismo; y los partidos políticos en los términos que prescriban las disposiciones legales relativas.

"El instituto deberá vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las disposiciones de esta Constitución y sus correspondientes reglamentarias, que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; contribuir al desarrollo de la vida democrática; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de miembros de los Ayuntamientos del Estado; asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones; vigilar la autenticidad y efectividad del voto; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política y la educación cívica.

"El Consejo General será el Órgano Superior de Dirección del instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del instituto.

"El consejo general se reunirá la cuarta semana de noviembre del año previo a la elección para declarar el inicio del proceso electoral.

"El consejo general del instituto se integrará por:

"a) Un consejero presidente con derecho a voz y voto.

"b) Seis consejeros electorales con derecho a voz y voto;

"c) (Derogado)

"d) Un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto;

"e) El secretario ejecutivo del instituto, quien es también el secretario del Consejo General, con derecho a voz y sin voto;

"f) (Derogado)

"g) (Derogado)

"Los partidos políticos representados en el Congreso podrán participar mediante un representante legislativo en las sesiones del consejo general como invitados permanentes, no contarán para la integración del quórum, y sólo tendrán derecho a voz sin voto.

"La designación y remoción del consejero presidente y de los consejeros electorales corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establece la legislación correspondiente.

"Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos. La retribución que perciban los consejeros electorales no podrá ser menor a la prevista para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

"Los consejeros electorales, el consejero presidente y el secretario ejecutivo, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no

remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación, de beneficencia o de aquellos en que actúen en representación del consejo general. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"El secretario ejecutivo del instituto será nombrado por el consejo general, a propuesta del consejero presidente.

"Corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, realizar el cómputo final de la elección de gobernador, formular la declaración de validez de la elección y expedir la constancia de gobernador electo a favor del candidato que hubiera alcanzado el mayor número de votos.

"El Instituto Electoral del Estado, será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, contando en su estructura con un cuerpo directivo y técnico, en términos de la legislación aplicable. El instituto contará con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, sus atribuciones y funcionamiento se regulará en el código de la materia.

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo de la comisión correspondiente del Instituto Nacional Electoral; con excepción de los casos en que le sea delegada dicha función al Instituto Electoral del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables.

"La ley contemplará la conformación de la Comisión correspondiente y de la estructura de la Unidad encargada de desarrollar los trabajos de fiscalización que de acuerdo con las leyes generales en la materia le corresponden al organismo público local, estableciendo conforme a dichas disposiciones sus atribuciones y estructura."

Como consecuencia de lo ordenado en los preceptos referidos tanto de la Constitución Federal, como de la Constitución Local, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé en su artículo 79 que el consejo general será el órgano superior de dirección del Instituto Electoral Local; y el diverso 89 enumera las atribuciones de ese consejo, en cuya fracción IV prevé que le corresponde elegir entre otros, al secretario ejecutivo a propuesta en terna del consejero presidente, lo que, a su vez, se reproduce

en el diverso 83 del propio ordenamiento; esas disposiciones se transcriben a continuación:

"Artículo 79. El consejo general será el órgano superior de dirección del instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del instituto.

"El consejo general se reunirá en la cuarta semana de noviembre del año previo al de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral."

"Artículo 89. El consejo general tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Elegir al secretario ejecutivo, al titular de la Contraloría Interna del instituto, y al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización a propuesta en terna del consejero presidente."

"Artículo 83. El secretario ejecutivo del instituto será nombrado por el consejo general, a propuesta en terna del consejero presidente. Durará en el ejercicio de su encargo siete años, quien podrá ser ratificado por una sola vez."

Finalmente, se considera de utilidad conocer las atribuciones del secretario ejecutivo, las cuales se encuentran previstas en el artículo 93 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que a continuación se cita:

"Artículo 93. El secretario ejecutivo tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Asesorar al consejero presidente en el ejercicio de sus atribuciones;

"II. Someter a consideración del consejo general el orden del día de las sesiones; declarar la existencia del quórum; dar fe de lo actuado en las sesiones; levantar el acta circunstanciada correspondiente y someterla a la aprobación del consejo general;

"III. (Derogada)

"IV. Dar cuenta de los proyectos de dictamen de las Comisiones Permanentes y Especiales;

"V. Presentar a consideración del consejo general los proyectos de acuerdos y resoluciones;

"VI. Recibir y substanciar los recursos que le correspondan en términos de este código;

"VII. Informar al consejo general de las resoluciones dictadas por el tribunal;

"VIII. Proveer oportunamente lo necesario para las publicaciones que ordena este código y las que disponga el consejo general;

"IX. Tener a su cargo el archivo del consejo general;

"X. Expedir la certificación de documentos que soliciten los representantes de los partidos políticos;

"XI. Dar fe de las actuaciones del consejo general y de las de los órganos centrales del instituto;

"XII. Coordinar las acciones de los Consejos Distritales y Municipales del instituto, informando permanentemente al consejero presidente del consejo general;

"XIII. Recabar de los Consejos Distritales y Municipales, copia de las actas circunstanciadas de sus sesiones, por conducto de la Dirección de Organización Electoral;

"XIV. Recibir las solicitudes de registro para participar como partido político estatal;

"XV. Recibir de los partidos políticos, las solicitudes de registro de candidatos que le competen al consejo general de manera supletoria;

"XVI. Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros electorales y de los representantes de los partidos políticos;

"XVII. Firmar conjuntamente con el consejero presidente del consejo general, las boletas electorales, los acuerdos y resoluciones que emita;

"XVIII. Asesorar legalmente a la Junta Ejecutiva del instituto, a fin de que el desarrollo de sus actividades se apegue estrictamente al principio de legalidad;

"XIX. Formular o revisar los convenios que el consejero presidente suscriba con autoridades federales, estatales y municipales, así como con particulares;

"XX. Tener a su cargo la dirección jurídica, y vigilar que las decisiones que aprueben los órganos del instituto, así como su operación técnica y administrativa se ajusten a lo dispuesto en este código.

"XXI. (Derogada)

"XXII. Cumplir los acuerdos del consejo general en el ámbito de su competencia;

"XXIII. Someter a consideración del consejo general, a través del consejero presidente, los asuntos de su competencia;

"XXIV. Vigilar el cumplimiento permanente del principio de legalidad en las actuaciones del instituto;

"XXV. Formular los proyectos de acuerdos y resoluciones;

"XXVI. Expedir las certificaciones de documentos que sean solicitadas por los órganos centrales del instituto, las autoridades federales, estatales y municipales, pudiendo en cada caso, delegar esta atribución en los directores del organismo, en lo que concierne a las documentales que obren en sus archivos;

"XXVII. (Derogada)

"XXVIII. Integrar los expedientes de las elecciones, con las actas de cómputo de la elección de diputados por ambos principios, de gobernador y de miembros de Ayuntamientos;

"XXIX. Revisar que la documentación y materiales electorales, que se sometan a consideración del consejo general, se encuentren conforme a las reglas, lineamientos, criterios y formatos que apruebe el Instituto Nacional Electoral;

"XXX. Ejercer las partidas presupuestales asignadas por el consejo general y rendir anualmente al consejo general, a más tardar en el mes de abril, informe sobre el ejercicio del presupuesto correspondiente al año anterior;

"XXXI. Proporcionar a los órganos centrales del instituto y a los Consejos Distritales y Municipales, la documentación y demás elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

"XXXII. Elaborar la memoria y estadística electoral;

"XXXIII. Dar cuenta al consejo general de los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Distritales y Municipales del instituto;

"XXXIV. Poner a consideración del consejero presidente del consejo general el anteproyecto anual del presupuesto del instituto;

"XXXV. Preparar para la aprobación del consejo general, el proyecto de convocatoria y calendario para elecciones extraordinarias, en su caso;

"XXXVI. En su caso, sugerir al consejo general el mecanismo para la difusión inmediata de los resultados preliminares de las elecciones, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto Nacional Electoral;

"XXXVII. Plantear al consejo general, a través del consejero presidente, las bases de la convocatoria para la contratación del personal eventual del instituto;

"XXXVIII. Supervisar la instalación y funcionamiento de los Consejos Distritales y Municipales;

"XXXIX. Expedir los documentos de identificación correspondientes al personal del instituto;

"XL. Conducir la operación técnica y administrativa del instituto y supervisar el desarrollo funcional de las actividades de sus direcciones;

"XLI. Plantear y ejecutar la política de comunicación social del instituto;

"XLII. Elaborar el proyecto del diseño de la imagen institucional del instituto y proponerlo al consejo general para su aprobación;

"XLIII. Instaurar los mecanismos para el contacto institucional del organismo con los medios de comunicación;

"XLIV. Exponer, implementar y ejecutar la campaña de difusión del voto y promoción de la participación ciudadana, durante la organización del proceso electoral; y

"XLV. Ejercer y atender oportunamente la función de la oficialía electoral por sí, o por conducto de los secretarios de los Consejos Distritales o Municipales, u otros servidores públicos del instituto en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral, en los términos del reglamento que al efecto apruebe el consejo general. El secretario ejecutivo podrá delegar la atribución en los servidores públicos a su cargo.

"En el ejercicio de la función de oficialía electoral, el secretario ejecutivo, los secretarios de los Consejos Distritales y Municipales, así como los demás funcionarios en quien se delegue esta función tendrán las siguientes atribuciones, las cuales deberán realizarlas de manera oportuna:

"a) A petición de los partidos políticos, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales.

"b) Solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de la función electoral durante el desarrollo de la jornada electoral en el proceso electoral.

"c) La (sic) demás que el consejo general emita en el reglamento que para tal efecto expida.

"XLVI. Las demás que le confieran este código, el consejo general, el consejero presidente y las disposiciones relativas."

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno determina que le asiste la razón al Partido Revolucionario Institucional, en cuanto combate el artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se reformó el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veintidós de agosto de dos mil quince, ya que en él se prevé que continuará en el desempeño de su cargo por el periodo que fue designado, el secretario ejecutivo del instituto que se encuentre en funciones una vez que asuman sus cargos los nuevos consejeros electorales derivado de la renovación del consejo general del Organismo Público Local, lo que violenta la autonomía e independencia que la Constitución Federal otorga al Instituto Electoral del Estado.

En efecto, de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se modi-

ficó de manera sustancial la forma de integración y atribuciones de los organismos públicos locales electorales, y en todo momento se buscó el respeto irrestricto a su autonomía e independencia, lo que claramente quedó reflejado en el artículo 3o., fracción II, de la Constitución de la propia entidad Federativa y en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla que ahora se analiza, en el cual, claramente se establece la naturaleza del Instituto Electoral Local, así como las características y atribuciones de su consejo general, quien como órgano superior de dirección tiene entre otras atribuciones, la de elegir al secretario ejecutivo, a propuesta en terna del consejero presidente; por ello, con base en ese contexto constitucional y legal no existe justificación alguna que explique, por qué el Poder Legislativo del Estado decidió la permanencia del secretario ejecutivo del instituto, a pesar de que se está ante nuevos consejeros electorales como consecuencia de la renovación del Consejo Electoral.

Sobre todo, si se toma en cuenta la importancia de las atribuciones que tiene el secretario ejecutivo, quien con apoyo en el artículo 93 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, realiza diversas funciones que guardan relación directa con la tarea encomendada constitucionalmente al Instituto Electoral del Estado, lo que explica que sea el órgano de dirección quien lo nombre; por tanto, el artículo décimo primero transitorio del decreto combatido es contrario a la independencia y autonomía de la que goza ese instituto, pues se traduce en una injerencia de un Poder Estatal en las decisiones de un órgano que es autónomo.

En consecuencia, ha lugar a declarar la invalidez de la disposición de tránsito combatida y, por ende, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla deberá proceder en los términos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, esto es, deberá elegir al secretario ejecutivo a propuesta en terna de su consejero presidente.

DÉCIMO QUINTO.—**Tema 9. Precampañas.**

Morena aduce que el artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, transgrede los diversos 41, fracción I; 116, fracción IV, incisos b), j) y m), y 133 de la Constitución Federal, en relación con el segundo transitorio, fracción I, inciso b), del decreto de reforma constitucional en materia política-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, porque prevé para la realización de las precampañas de los candidatos de los partidos políticos un plazo irrisorio frente al de duración de las campañas electorales, que es tres

o seis veces mayor al de las precampañas; aunado a su inmediatez con el periodo de presentación del registro de candidatos, lo que trastoca la garantía de acceso a los órganos de justicia intrapartidaria de aquellos candidatos que resulten afectados por decisiones surgidas de los procesos internos, impugnaciones que pueden no quedar resueltas antes del inicio de las campañas.

Que lo anterior es así, porque las porciones normativas impugnadas prevén que las precampañas (ya sea para renovación de los Poderes Ejecutivo o Legislativo y miembros del Ayuntamiento o sólo para los dos últimos), tendrán una duración máxima de diez días y se realizarán durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos, lo que afecta los derechos de los precandidatos que estimen irregular alguna decisión surgida del proceso interno de su partido, y los de quienes, a la postre, puedan ser candidatos registrados, por la incertidumbre que genera el hecho de que, si las precampañas se realizan sólo dentro de los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos, y este último periodo sólo dura una semana, según lo previsto en el artículo 206, párrafo primero, del código combatido,²⁹ aunado a los plazos que señala el diverso 213 del mismo ordenamiento legal,³⁰ tal situación obligaría a los partidos políticos a

²⁹ **Artículo 206.** El registro de candidatos a gobernador, se realizará durante la segunda semana de marzo del año de la elección, para el caso de diputados por ambos principios y miembros de Ayuntamientos el plazo para solicitar el registro será durante la segunda semana del mes de abril del año de la elección, ante los órganos competentes siguientes: ..."

³⁰ **Artículo 213.** Recibida la solicitud de registro de candidatos por el consejero presidente del órgano que corresponda, dentro de los siete días siguientes de su recepción, verificará que se haya cumplido con todos los requisitos señalados en este capítulo, conforme a las reglas siguientes:

"I. Vencido el plazo anterior, si se advierte que hubo omisión de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente para que, dentro de las setenta y dos horas siguientes, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya al candidato, siempre que esto pueda realizarse dentro de los plazos que señale este código;

"II. Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de dichos plazos será desechada de plano;

"III. Al cuarto día siguiente al vencimiento del plazo referido en el primer párrafo de este artículo los Consejos General, Distritales y Municipales celebrarán sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan y que no presentaron algún tipo de observación por la autoridad electoral. En el caso de que la solicitud o documentación fue objeto de algún requerimiento, los Consejos competentes sesionarán para otorgar los registros respectivos al cuarto día, contados a partir del día siguiente de la conclusión de la presentación de solventaciones.

"El registro de candidatos independientes se dará en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior;

"IV. Los Consejos Distritales y Municipales comunicarán de inmediato al consejo general, el acuerdo relativo al registro de candidatos, fórmulas o planillas que hayan realizado durante la sesión a que se refiere el párrafo anterior; y

"V. Al concluir dicha sesión los consejeros presidentes de los consejos respectivos, harán público en los estrados del local de los órganos el registro de candidatos acordado."

superponer los actos de sus órganos de justicia partidaria necesarios para resolver los medios de impugnación internos, precisamente cuando esté corriendo la semana de presentación de las solicitudes de registro de candidatos o, inclusive, cuando ya se estén celebrando las sesiones de los órganos electorales que resuelven sobre ese registro.

Que al empalmar prácticamente las precampañas con el inicio del periodo de presentación de solicitudes de registro, aunado a la exigua e irrazonable duración de esas precampañas, se advierte que el legislador demandado soslayó tomar en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, esto al suprimir el periodo de intercampañas en el que ordinariamente se deberían desahogar los actos relativos a la garantía de acceso de los precandidatos a la justicia intrapartidaria, en función de lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso b), del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, precepto que se viola por el diseño impuesto por el legislador local.

Agrega que otro motivo de inconstitucionalidad, deriva de la regla establecida por el legislador local, en el sentido de que las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, no podrán exceder de diez días, lo que vulnera lo establecido en los preceptos constitucionales ya invocados, habida cuenta de que por una parte, se impuso una misma regla de duración de las precampañas políticas para supuestos de hecho distintos, y de manera irrazonable por lo exigua; y que ello se corrobora con la simple comparación de la disposición combatida frente a lo establecido en el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, de donde se advierte que, en lo que atañe a la duración de las precampañas, existe una disparidad entre lo legislado en el Estado de Puebla y lo dispuesto en la Constitución, pues si bien es cierto que, constitucionalmente, el plazo máximo de las precampañas en cualquier caso no puede exceder de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, también lo es que en el Estado de Puebla las campañas para gobernador duran sesenta días, y las de diputados y Ayuntamientos sólo treinta, por lo que al durar las precampañas solamente diez días, en cualquier caso representan una sexta parte de la duración de las campañas para gobernador, y sólo una tercera parte del tiempo de duración de las demás campañas locales, de donde es claro que se está ante un plazo de precampaña irrazonable.

Esa disposición también es impugnada por el Partido Revolucionario Institucional, pues argumenta que es inconstitucional el artículo 200 Bis,

apartado B, fracciones II y VI, del Código impugnado, porque la primera de ellas establece que las precampañas deberán forzosamente realizarse durante los diez días previos al periodo de registro de candidatos, lo que resulta inconstitucional, y la diversa fracción VI de ese apartado, prevé que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate; es decir, la disposición deja a todo partido político y a sus aspirantes en claro estado de indefensión, puesto que exige un periodo forzoso de precampañas de diez días previos al inicio del periodo de registro y ordena el retiro de toda propaganda de precampaña tres días antes de dicho periodo de registro, de donde se advierte, que la simple redacción de la ley se convierte en desproporcional, incierta y absurda, al negar de forma efectiva el derecho de promoción que todo precandidato tiene durante una precampaña, puesto que lo pone en la disyuntiva de cumplir con la ley en el retiro de la propaganda o de perder ese derecho, frente a la oportunidad de convencer a los militantes de su partido para votar por él en la jornada comicial interna.

Que la redacción también es inconstitucional, al no prever posterior al periodo de precampaña, un periodo de reflexión, una fecha para jornada comicial o, en su defecto, un periodo mínimo para que las instancias intrapartidistas resuelvan cualquier controversia suscitada con motivo del proceso interno, lo que niega a los partidos políticos su derecho de autodeterminación y no permite autonomía en sus procesos internos, violando con ello los derechos de la militancia. Por tanto, se violan los artículos 41, fracciones I y II, 116 fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal, en relación con el diverso 44 de la Ley General de Partidos Políticos, porque estos preceptos ya establecen de manera clara y contundente cuál es la forma en que se deben otorgar los plazos a los partidos políticos para determinar sus candidatos, los que además, a nivel interno, deben contar con los plazos necesarios para dirimir cualquier controversia interna que se suscite, lo que no permite la disposición combatida con los plazos que prevé.

El artículo impugnado se transcribe a continuación:

"Artículo 200 Bis. Los partidos políticos debidamente acreditados o registrados ante el instituto, con base en sus estatutos o normatividad interna aplicable, podrán realizar precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a puestos de elección popular ante los organismos electorales competentes para su registro. ...

"A. Para los efectos de este código se entenderá por:

"I. Precampaña electoral. Al conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por ciudadanos que aspiran a ser candidatos para algún cargo de elección popular y dentro de un proceso de selección interna organizado por un partido político con el propósito de ser postulados por éste. Las precampañas forman parte del proceso electoral y se circunscriben a la etapa preparatoria de la elección;

"II. Actos de precampaña. Todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular;

"III. Propaganda de precampaña. El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones, que durante la precampaña electoral, difunden los precandidatos, con el propósito de dar a conocer sus propuestas a los militantes y simpatizantes del partido político por el que aspiran ser postulados y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

"Durante las precampañas solo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.

"IV. Precandidato. Es el ciudadano que decide contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su postulación como candidato a un cargo de elección popular.

"B. Del inicio y término de las precampañas:

"...

"II. En el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación de los Poderes Ejecutivo, o Legislativo así como (sic) y miembros de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos.

"En el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación del Poder Legislativo y miembros de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos.

"Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.

"Los partidos políticos fijarán los plazos y duración de sus precampañas según su normatividad interna, pero en ningún momento podrán iniciar o concluir fuera de los plazos establecidos. El tiempo se computará a partir de la fecha en que los aspirantes, en términos de la convocatoria respectiva, queden debidamente registrados ante los órganos competentes responsables de la preparación, organización, conducción y validación del proceso interno.

"...

"VI. Los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate.

"En caso de no hacerlo, se pedirá a las autoridades municipales procedan a realizar el retiro, aplicando el costo de dichos trabajos con cargo a las prerrogativas del partido político infractor.

"Los partidos políticos tomarán las medidas necesarias para que sus precandidatos cumplan con esta disposición. ..."

El artículo cuestionado regula las precampañas que podrán realizar los partidos políticos para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a puestos de elección popular ante los organismos electorales competentes para su registro; asimismo en su apartado A define lo que el código entenderá por precampaña electoral, actos de precampaña, propaganda de precampaña y precandidato. Y en las porciones específicamente combatidas dispone que, en el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación de los Poderes Ejecutivo, o Legislativo, así como de los integrantes de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos; que en el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación del Poder Legislativo e integrantes de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante

los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos; y que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate.

El artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

"Artículo 116.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales."

Respecto de esa disposición constitucional este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015,³¹ expresó que en ella el Constituyente Permanente estableció un parámetro para la duración de las campañas electorales locales, otorgando al legislador estatal la libertad para actuar dentro del mismo.

Por otro lado, es importante señalar que este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 77/2015 y 78/2015,³² analizó

³¹ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, quien hizo suyo el asunto en sustitución del Ministro Juan N. Silva Meza, resuelta en sesión de diez de septiembre de dos mil quince.

³² Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince.

el artículo 4o., fracción I, inciso c), de la Constitución Política del Estado de Puebla, que en esa porción normativa se refiere a las reglas para las campañas y las precampañas electorales de los partidos políticos; esa disposición es del tenor siguiente:

"Artículo 4o. Los partidos políticos nacionales y estatales, acreditados o registrados, respectivamente, en términos de la legislación general aplicable y la que se emita en el Estado, participarán en las elecciones, para gobernador, diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y miembros de Ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el código respectivo les señale.

"I. El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, deberá establecer:

"...

"c) Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta días para la elección de gobernador y de treinta días para la elección de diputados locales y Ayuntamientos; las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, no podrán exceder de diez días."

En la acción referida, se declaró la validez de esa disposición, bajo la consideración de que el artículo 116 constitucional establece un plazo mínimo y un plazo máximo para la duración de las campañas y, por tanto, queda a la libre configuración de las entidades federativas establecer los plazos pertinentes en su legislación electoral local. En ese contexto, se determinó que la norma transcrita cumplió con los márgenes establecidos en la Constitución Federal, es decir, ésta permite que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador, lo que genera la posibilidad de que el Congreso Local fije los parámetros respectivos dentro de ese margen; y por lo que toca a diputados también prevé un plazo de treinta y a sesenta días, lo que también constituye un margen dentro del cual las entidades pueden regular los plazos que estimen adecuados, dentro de su libertad de configuración legislativa.

Asimismo, en esa acción se determinó declarar la validez del diverso plazo establecido para las precampañas, es decir, de aquella hipótesis norma-

tiva que establece que las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, no podrán exceder de diez días.

Ahora, partiendo de esa declaratoria de validez del precepto de la Constitución Local y llevada al código electoral que se combate, se concluye que el artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no viola lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal, porque de acuerdo con éste, las campañas electorales durarán de sesenta a noventa días para la elección de gobernador, y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; y las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, lo que implica que la duración de las precampañas no tendría que ser superior a veinte, cuarenta o sesenta días, por corresponder a los límites que prevé la Constitución Federal, tal y como lo reconoció este Tribunal Pleno en la acción 77/2015 y su acumulada.

Por ello, partiendo de ese cálculo y de la libertad de configuración legislativa que en este rubro se ha reconocido a las Legislaturas Locales, debe decirse que la duración que se fijó para las precampañas en diez días, no excede el límite máximo constitucionalmente permitido, si se tiene en cuenta que la Constitución Federal no establece un plazo mínimo en el que se deban realizar las precampañas.

En este apartado es necesario precisar que, el Poder Reformador buscó el establecimiento de un modelo que privilegie el tiempo destinado a las campañas sobre las precampañas, pues en ningún caso éstas podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, a partir de que es en esa etapa donde los partidos políticos enfocan sus estrategias en busca del voto ciudadano en un proceso electoral, lo que explica que se destine un mayor tiempo para esos fines, de los que ordinariamente podría requerir un procedimiento interno para seleccionar a un candidato para determinado cargo de elección popular.

Ahora bien, la circunstancia de que el plazo de diez días que prevé la norma cuestionada, no resulte inconstitucional por no exceder los límites máximos que prevé la Constitución Federal, no impide a este Tribunal Pleno analizar el resto de argumentaciones que se hicieron valer en su contra; y en este sentido, debe decirse que asiste la razón a los partidos políticos en cuan-

to argumentan que el artículo 200 Bis, apartado B, fracciones II y VI, del Código combatido, es inconstitucional, porque no prevé el periodo que debe ocurrir entre la conclusión de la precampaña y el inicio del registro de candidatos, lo que implica una violación a lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

En efecto, los artículos 39, numeral 1, inciso j) y 40, numeral 1, inciso h), de la Ley General de Partidos Políticos,³³ prevén respectivamente, que los estatutos de esos institutos políticos establecerán, entre otras cuestiones, las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones; y que los partidos políticos deberán establecer como derechos de sus militantes, al menos, el de tener acceso a la jurisdicción interna del partido político.

Esto significa que de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos, existen instancias de justicia partidista, es decir, instancias para la resolución de conflictos al interior de los partidos políticos, por lo que en el supuesto de que en una contienda de selección de candidatos existiera alguna inconformidad con los resultados, se abre la posibilidad de que los probables afectados acudan a los órganos internos de los partidos políticos para resolver los medios de impugnación respectivos, supuesto en el cual, debe existir un tiempo razonable para agotar esa instancia interna y, en su caso, acudir a tribunales, desde luego con las limitaciones de tiempo propias de la materia electoral. Por ello, si la norma combatida prevé que las precampañas deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro

³³ **Artículo 39.**

"1. Los estatutos establecerán:

"...

"j) Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones."

Artículo 40.

"1. Los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos, los siguientes:

"...

"h) Tener acceso a la jurisdicción interna del partido político y, en su caso, a recibir orientación jurídica en el ejercicio y goce de sus derechos como militante cuando sean violentados al interior del partido político."

de candidatos, es claro que no contempla el tiempo necesario entre la conclusión de las precampañas y la fecha de inicio para registro de candidatos; espacio de tiempo en el cual, se podrían resolver los probables conflictos al interior de un partido político en la designación de sus candidatos.

Pero lo anterior, empeora aún más, cuando la fracción VI del artículo 200 Bis dispone que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar la propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos, lo que significa que sobrepone ese plazo de tres días con el propio plazo de precampañas, sin contemplar además, como ya se apuntó, un plazo prudente para las impugnaciones que en su caso surgieran dentro de los procedimientos internos de selección de candidatos.

En esta ejecutoria, al igual que en los precedentes citados, se ha hecho énfasis en el criterio de este Tribunal Pleno sobre la libertad de configuración legislativa que tienen los Congresos Locales en esta materia; sin embargo, ello no implica darle validez a disposiciones que no prevén un orden y sistema necesarios para obtener la seguridad jurídica y certeza que exige la materia electoral, pues como se apuntó, la disposición combatida no contiene previsión alguna sobre la existencia del tiempo que debe correr entre la conclusión de la precampaña y el registro de los candidatos, y en este sentido, se subraya que ese plazo que omitió contemplar el legislador local, debe ser acorde con los periodos de tiempo propios de la materia electoral, es decir, el hecho de que el derecho electoral se distinga por la exactitud de los plazos que se prevén para cada etapa del proceso electoral, no puede llevarnos al extremo de desconocer la existencia de periodos necesarios para brindar la seguridad jurídica y certeza referidas.

Ello, aunado al problema que provoca la circunstancia de que la fracción VI del artículo combatido, prevé que por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos, se deberá retirar la propaganda electoral de precampaña, lo que implica que reduce ésta a siete días porque sobrepone esa obligación de retirar la propaganda con el propio plazo de precampaña, lo que sin duda atenta contra los principios de seguridad jurídica, certeza y justicia partidaria, que protegen tanto la Constitución Federal como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, de ahí que la norma combatida termine siendo asistemática con la propia naturaleza del proceso electoral.

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo, y fracción VI del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; y al tratarse de una disposición que se refiere al plazo de las precampañas, ha lugar a ordenar al Congreso Local legisle a la brevedad, observando lo determinado en esta ejecutoria, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

DÉCIMO SEXTO.—Tema 10. Representación de los partidos políticos y candidatos independientes ante el Instituto Electoral Local.

Movimiento Ciudadano argumenta que los artículos 157 y 201 Quinquies, apartado C, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son inconstitucionales, porque carecen de idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad, ya que la representación partidista y de candidatos ciudadanos ante el Instituto Electoral Local guarda la misma vigencia prácticamente durante todo el proceso electoral, con independencia de las diferencias que existan en cada etapa de éste, de ahí que las normas referidas son contrarias a la Constitución Federal, porque la primera de ellas prevé que cuando el representante propietario de un partido político o candidato independiente dejen de asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones del consejo general o de los órganos ante los cuales se encuentren acreditados, dejará de formar parte del mismo durante el proceso electoral de que se trate; y el diverso 201 Quinquies dispone, tratándose de candidatos independientes, que si la designación de representante no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva, perderá ese derecho; de donde es claro que esas disposiciones de manera irrazonable y desproporcionada, permiten que tanto partidos políticos como candidatos independientes pierdan el derecho a tener representantes ante el Instituto Electoral Local por cuestiones meramente formales.

Que el artículo 157 del código reclamado, viola el diverso 41 de la Constitución Federal, en virtud de que por una falta de carácter formal prohíbe la representación ante los órganos electorales, lo que transgrede el derecho de los partidos y de los candidatos ciudadanos a tener representación en dichos órganos, derecho que no es meramente instrumental, sino que su exigencia tiene como fin, la vigilancia efectiva del desarrollo del proceso electoral y de las decisiones que tome la autoridad administrativa electoral que pudieran llegar a afectar la esfera de derechos del partido o del candidato ciudadano; en otras palabras, las disposiciones son inconstitucionales porque no permiten una

efectiva representación de los partidos políticos o de los candidatos ciudadanos, por cuestiones meramente formales, pues se les impide el registro necesario para ello. Y que lo anterior, cobra relevancia si se toma en cuenta el precedente derivado del expediente SUP-REC-52/2015, de treinta y uno de marzo de dos mil quince, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se determinó que son excesivas y contrarias a los principios constitucionales consagrados en el artículo 41 de la Carta Magna, todas aquellas medidas de la autoridad electoral que tengan como consecuencia la privación de la representación partidista ante sus órganos.

Además, ese artículo 157 que se combate prevé consecuencias que resultan ajenas al propósito buscado y constitucionalmente admisible, consistente en la integración plural e incluyente de las autoridades administrativas de la materia, así como la participación ciudadana a través de los partidos políticos en el proceso deliberativo para la toma de decisiones que adoptan las autoridades electorales; en otras palabras, la cancelación de la representación provoca un daño mayor al proceso electoral, pues en lugar de reparar las consecuencias de la omisión de los partidos políticos, genera la imposibilidad absoluta de que los órganos se integren adecuadamente, por carecer de representación de un partido político, por lo que insiste en que esta medida tampoco es idónea al fin pretendido, invocando para ello la sentencia recaída al expediente SM-RAP- 03/2015, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

Por lo que toca al artículo 201 Quinquies, apartado C, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último, subraya su inconstitucionalidad por cuanto a la afectación que genera a los candidatos independientes y su derecho de designar representantes ante las autoridades electorales, pues la norma prevé que si el registro correspondiente no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva, el candidato perderá ese derecho, de donde se está ante una norma inconstitucional pues no permite el registro pertinente por una cuestión formal, es decir, por hacerlo posteriormente a la fecha límite, lo que equivale a una pena excesiva que viola lo dispuesto en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal.

Agrega que los artículos combatidos dejan al margen tanto el interés difuso que representan los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público, como el principio constitucional de incluirlos en la integración de las autoridades administrativas electorales, lo que a su vez tiene un impacto en la representatividad que éstos ejercen respecto de la ciudadanía que respalda con su voto, así como a los candidatos independientes; se está

ante una restricción que es ajena al fin legítimo de participación ciudadana a través de esas organizaciones de ciudadanos, pues de manera absoluta los preceptos reclamados hacen nugatoria su participación en los órganos correspondientes, durante lo que reste del proceso electoral local atinente; máxime que no se advierte de qué manera el incumplimiento a los plazos referidos violentaría el desarrollo del proceso electoral o pudiera implicar obstrucción al ejercicio de los derechos y libertades de los demás, o bien, ir en contra del interés general y sobre todo de la equidad.

El artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se transcribe a continuación:

"Artículo 157. Cuando el representante propietario de un partido político o candidato independiente y en su caso, el suplente, dejen de asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones, ya sean del consejo general o de sus órganos ante los cuales se encuentren acreditados, el partido político o candidato independiente, dejará de formar parte del mismo durante el proceso electoral de que se trate.

"Para tal efecto, por cada inasistencia se requerirá a los representantes propietarios y suplentes registrados, para que acudan a la siguiente sesión y justifiquen su inasistencia documentalmente, en un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir del momento en que se les notifique el requerimiento, dando aviso al partido político o candidato independiente correspondiente y al consejo general; la justificación documental deberá presentarse ante el órgano Electoral en el que se encuentre acreditado el representante.

"Vencido el plazo para la justificación de la tercera inasistencia acumulada, el consejero presidente del órgano comunicará a los representantes y al partido político o candidato independiente correspondiente que han dejado de formar parte del mismo en el proceso electoral de que se trate. Lo anterior se hará del conocimiento del consejo general."

Por otro lado, los artículos 9o. y 35, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reproducen a continuación:

"Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún

acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."

Las disposiciones constitucionales transcritas prevén, respectivamente, el derecho de los ciudadanos de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y que sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país; que son prerrogativas del ciudadano, entre otras, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

También es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, en cuanto establece la naturaleza y finalidad de los partidos políticos; esa disposición ordena lo siguiente:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas

de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro."

De ese artículo se desprende que, la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese contexto constitucional, puede concluirse que, la Constitución Federal prevé un sistema electoral en el cual un aspecto fundamental lo constituye la regulación de los actos de los partidos políticos, como entidades de interés público, cuya finalidad principal es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacio-

nal. Así, en particular, la libertad de asociación política, garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país. En otras palabras, el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal regula un tipo específico de asociación identificado como partido político, que tiene como fin permanente cualquiera de los descritos en el párrafo que antecede, y que estas instituciones participarán en los procesos electorales en los términos que señale la ley. Éstos podrán ser de carácter nacional o estatal y, para efectos de su participación en el proceso electoral, deberá estarse a la ley federal o local según el tipo de elección respectiva.

También es importante tener presente, lo dispuesto en los artículos 42, fracción IV, 54, fracción VI y 80, fracción IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla,³⁴ por cuanto establecen que, son derechos de los partidos políticos que participen en los procesos electorales del Estado, entre otros, el de formar parte de los órganos electorales; que los partidos políticos tienen diversas obligaciones, destacando para el caso, la de formar parte del Instituto Electoral del Estado y de sus órganos a través de sus representantes designados conforme lo dispone el propio código y la reglamentación que apruebe el consejo general; así como que el Consejo General del Instituto Electoral referido, se integrará además de un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto, con un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto.

Precisado lo anterior, debe decirse en primer término, que en el proyecto sometido a la consideración del Tribunal Pleno, se proponía la declaración de validez del artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, bajo la consideración sustancial de que es una regla acorde a las obligaciones que tiene a su cargo un partido político, dada su naturaleza, por lo que no resulta irrazonable o desproporcionada.

³⁴ **Artículo 42.** Son derechos de los partidos políticos que participen en los procesos electorales del Estado, los siguientes:

"...

"IV. Formar parte de los órganos electorales; ..."

Artículo 54. Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes:

"...

"VI. Formar parte del instituto y de sus órganos a través de sus representantes designados conforme lo dispone este código y la reglamentación que apruebe el consejo general."

Artículo 80. El consejo general del instituto se integrará por:

"...

"IV. Un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto."

Sin embargo, en la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, expresó una conclusión diversa, esto es, por la inconstitucionalidad de la disposición, con el voto en contra de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo.

En consecuencia, no se alcanzó la votación calificada de ocho votos a que se refiere el artículo 72, de la ley reglamentaria y se procedió en este aspecto de la litis, a desestimar la acción intentada.

Por lo que toca al diverso problema jurídico correspondiente a lo dispuesto en el artículo 201 Quinquies del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, este Tribunal Pleno determina que los argumentos aducidos son infundados por lo siguiente:

Esa disposición se reproduce a continuación:

"Artículo 201 Quinquies.

"A. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

" ...

"C. Los candidatos independientes, de conformidad con lo previsto por el reglamento de sesiones de los Consejos del instituto aprobado por el consejo general, podrán designar representantes con derecho a voz pero sin voto, ante los órganos del instituto, en los términos siguientes:

" ...

"Si la designación no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva perderá este derecho.

"El registro y sustitución de los nombramientos de los representantes ante mesas directivas de casilla y generales, se realizará en los términos previstos en este código.

"Para el caso de que los referidos representantes falten a las sesiones a las que fueron convocados, se procederá conforme a lo previsto en este código. ..."

El artículo referido prevé entre otras cuestiones, que los candidatos independientes podrán designar representantes con derecho a voz pero sin voto ante los órganos del Instituto Electoral Estatal y, en la porción normativa cuestionada dispone que si la designación no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva, el candidato perderá ese derecho.

Ahora bien, es importante señalar que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015,³⁵ analizó un supuesto normativo similar, combatido también por Movimiento Ciudadano, correspondiente a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa y declaró la validez de esa disposición, bajo el argumento sustancial de que el plazo establecido para registrar representantes debe ser interpretado como un elemento que razonablemente protege la certeza jurídica en el proceso electoral y que eliminar plazos en éste, afectaría potencialmente dicho principio constitucional.

Al respecto, se transcriben las consideraciones sustentadas en ese precedente:

"...

"168. Tema 5. Sanción por registro extemporáneo de representantes de candidaturas independientes. (Artículo 106, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa).

"169. El artículo impugnado prevé:

"Artículo 106.

"Las y los candidatos independientes, de conformidad con esta ley y la normatividad de la materia, podrán designar representantes ante los órganos del instituto, en los términos siguientes:

"I. Las candidaturas independientes a gobernador del Estado, ante el consejo general y la totalidad de los Consejos Distritales;

"II. Las candidaturas independientes a diputados, ante el Consejo Distrital correspondiente a la demarcación por la que se postule; y,

³⁵ Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

"III. Las candidaturas independientes a presidente municipal, síndico procurador y regidurías por el sistema de mayoría relativa, ante el Consejo Municipal de la demarcación por la cual se postule.

"La acreditación de representantes ante el consejo general y los Consejos Distritales y Municipales se realizará dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como aspirante a candidato independiente.

"Si la designación no se realiza en el plazo previsto en el párrafo anterior perderá este derecho.'

"170. El Partido Movimiento Ciudadano argumenta que el párrafo tercero del artículo 106 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, resulta violatorio de la Constitución Federal ya que transgrede el derecho de los candidatos independientes a una efectiva representación en el proceso electoral al impedirles contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades durante el proceso electoral, contenido en el artículo 41 constitucional.

"171. Adicionalmente, considera que privar a los candidatos independientes de su derecho de representación afecta la vigilancia del desarrollo del proceso electoral, lo cual los deja en un estado de indefensión al no permitirles participar en los respectivos consejos.

"172. Más aun, se argumenta que el artículo impugnado transgrede el artículo 22 constitucional ya que prevé una pena excesiva. Se argumenta que se viola el artículo 41 de la Constitución toda vez que se viola el derecho de representación de los candidatos ciudadanos, lo cual –de acuerdo al partido promovente– ha sido ratificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial en el expediente SUP-REC-52/2015. Al respecto, se argumenta que la medida adoptada por el legislador de Sinaloa no es idónea, ya que resulta en una restricción absoluta que no persigue un fin legítimo y merma la participación de los candidatos independientes en los órganos correspondientes.

"173. De manera alternativa, el partido solicita que se realice una interpretación conforme de manera que las limitaciones y prohibiciones no signifiquen un menoscabo a los principios de libertad, pluralidad y democracia.

"174. Este concepto y los argumentos que lo componen resultan infundados. Inicialmente, es necesario destacar que el establecimiento de un plazo perentorio para la designación de representantes por parte de los candidatos independientes no constituye de ninguna manera una sanción en términos del

artículo 22 de la Constitución; el plazo de ninguna manera resulta en una pena ya que no es resultado de ningún tipo de conducta criminal o irregular, los plazos en cualquier tipo de procedimiento se establecen para dotarlo de certeza y poder definir cuándo es que cada etapa precluye o concluye a efecto de pasar a una posterior, esto constituye la racionalidad jurídica de los mismos. De este modo no resulta necesario hacer el contraste del plazo establecido con el artículo 22 de la Constitución Federal, como si la falta de representación por no haber cumplido el plazo de treinta días fungiera como una sanción al sujeto que no haya cubierto con este plazo señalado por el párrafo impugnado.

"175. Asimismo, es importante subrayar que las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no son vinculantes para esta Suprema Corte y que la misma tiene libertad para tomar las decisiones que considere constitucionalmente adecuadas, aun si las mismas son divergentes de las adoptadas por el órgano mencionado; si bien es cierto que el Tribunal Electoral tiene la facultad de inaplicación de normas que considere inconstitucionales, es la Suprema Corte de Justicia la que sigue siendo el intérprete máximo de la Constitución en el sistema jurídico mexicano.

"176. Ahora bien, a consideración de esta Suprema Corte y contrario a los argumentos expuestos por el partido promovente, es errónea la afirmación de que no hay ningún bien constitucional afectado si se eliminan los plazos y la sanción de extemporaneidad para el registro de representantes de candidatos en el proceso electoral. La imposición de plazos y de términos en todo sistema jurídico obedece, como ya se mencionó, a una racionalidad funcional y práctica de manera que los sujetos tengan que cumplir con ciertos requisitos lo deben hacer en una temporalidad razonable de acuerdo a la naturaleza y complejidad de cada proceso. En este sentido, los plazos deben ser entendidos como herramientas de orden y de funcionamiento eficiente en el sistema jurídico que protegen diferentes bienes constitucionales como la seguridad jurídica y la certeza de los sujetos regulados en las normas, ya que de esta manera los gobernados conocen de manera cierta y determinada cuales obligaciones deben de cumplir en los tiempos señalados. Efectivamente, el artículo 116, fracción IV, apartado b), mandata lo siguiente:

"Artículo 116.' (se transcribe)

"177. De la interpretación de este precepto se infiere que uno de los principios rectores que rigen el marco jurídico de las autoridades electorales frente a los partidos políticos y a la ciudadanía es el de certeza, así resulta evidente que, contrario a las pretensiones del partido promovente, el plazo establecido para registrar debe ser interpretado como un elemento que razona-

blemente protege la certeza jurídica en el proceso electoral y que el eliminar plazos dentro de un proceso afectaría potencialmente a este principio constitucional.

"178. Ahora bien, pareciera que el principio de certeza contenido en el artículo 116 es una norma que define el actuar de las autoridades locales frente al sistema electoral y no es un principio que define como se debe legislar en la materia. Sin embargo, no es posible hacer efectivo un marco de certeza jurídica electoral en el actuar de las autoridades sin un marco legislativo que marque las diferentes etapas con tiempos determinados para que así se lleve un proceso electoral estructurado y ordenado.

"179. Respecto de la solicitud de interpretación conforme que hace el partido promovente, resulta conveniente recordar que la operatividad de dicha figura jurídica consiste en que el juzgador, ante dos interpretaciones de la norma impugnada, debe preferir aquella que sea acorde al texto constitucional. Esta obligación de ninguna manera impone una obligación al juez de ir más allá del significado real de la norma para poder obtener un resultado de constitucionalidad con un sentido diverso al que la norma realmente indica.

"180. Adicionalmente, desde la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas en sesión pública de nueve de septiembre de dos mil catorce, ha sostenido el criterio de que no pueden compararse partidos políticos y candidatos independientes al no encontrarse en condiciones equivalentes, por lo que el examen de constitucionalidad y razonabilidad de la medida tiene que hacerse dentro de la propia figura y no de manera comparativa.

"181. Por las razones antes expuestas, deben considerarse infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el partido promovente, y lo procedente es reconocer la validez del tercer párrafo del artículo 106 de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. ..."

En virtud de que el artículo 201 Quinquies del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en la porción normativa cuestionada, guarda identidad con lo analizado por este Tribunal Pleno en la ejecutoria transcrita, debe concluirse que ha lugar a declarar por las mismas razones, la validez de la disposición de que se trata, pues como se razonó en esa ejecutoria, la imposición de plazos y de términos en todo sistema jurídico obedece a una racionalidad funcional y práctica, de manera que los sujetos tengan que cumplir con ciertos requisitos, lo que deben hacer en una temporalidad razonable de acuerdo a la naturaleza y complejidad de cada proceso. En ese con-

texto, el artículo 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos, es constitucional, por cuanto prevé una herramienta de orden y de funcionamiento eficiente en el sistema jurídico que pretende proteger, en el caso, el proceso electoral en el Estado de Puebla.

Por lo expuesto, ante lo infundado de los conceptos de invalidez, lo procedente es reconocer la constitucionalidad del artículo 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

DÉCIMO SÉPTIMO.—**Tema 11. Representación proporcional.**

Movimiento Ciudadano plantea la invalidez del artículo 16, apartado A, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque modifica el sistema de asignación de representación proporcional, concretamente su sentido, pues se pretende que sólo sea una asignación para todo el Estado, lo que limita la representación que cada partido político tendría; es decir, la asignación al porcentaje mayor por partido era un derecho reconocido en el propio apartado A del artículo 16 del código anterior a la reforma impugnada, ya que consignaba la posibilidad de que la primera asignación por partido fuera a la fórmula de candidatos de mayoría relativa que, sin alcanzar la constancia de mayoría, hubiera obtenido el más alto porcentaje de votación dentro de su propio partido político, facilitando con ello, que los contendientes en la elección pudieran acceder por la vía de la representación proporcional bajo el reconocimiento de su trabajo en la campaña electoral, al tener un porcentaje mayor de votos que el resto de los candidatos del propio partido político que lo postula, con lo cual la conformación de la Cámara sería un reflejo de las preferencias y fuerzas electorales de los contendientes, dando cauce al sistema de representación proporcional que se consagra en la Constitución Federal, pues los votos con los cuales una fórmula de candidatos a diputados logra una asignación por la vía de la representación plena, son el reflejo de la decisión del electorado al acudir a las urnas.

Por ende, el cambio que se introdujo en la norma combatida conculca el principio de representación proporcional, porque la integración de la Cámara de Diputados debe incluir de manera directa, por la vía de la primera asignación, a aquellos candidatos que por cada partido político hayan alcanzado el porcentaje más alto de votos dentro de la totalidad de candidatos que postula su partido político; máxime si se toma en cuenta que los escaños por representación proporcional son de quince diputados, por lo que si ahora sólo se asigna un escaño bajo esta premisa, ello hará que el partido con el segun-

do lugar de votación se vea siempre favorecido con esta asignación en perjuicio de los demás institutos políticos que, habiendo alcanzado el mínimo de votación para ser sujetos a esa asignación, se les resta un escaño que debía alcanzar en esa primera asignación.

También hace referencia a lo dispuesto en el propio artículo 16 combatido, en su apartado C, para aducir que, la fórmula de distribución de la representación proporcional, deja de lado lo que la Ley General de Partidos Políticos establece en su artículo 9, y que se refiere a la primera asignación de una curul a la fórmula de candidatos que hubiera tenido el porcentaje de votación más alta por cada partido político.

Asimismo, argumenta que el legislador demandado confunde los topes de la representación en la Cámara, con lo que debe ser la fórmula de asignación, según se lee de lo dispuesto en el artículo 320, fracción II, del Código Electoral del Estado que también se impugna, de la que se advierte que la primera asignación deja de realizarse por partido político y ahora se pretende sea una sola asignación por el total de la entidad, con lo que se niega la posibilidad de que el Congreso Local sea el reflejo de los votos obtenidos en las urnas por los candidatos contendientes.

Al respecto, el artículo 16, apartado A, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé lo siguiente:

"Artículo 16. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputados que se denomina 'Congreso del Estado', el cual se integra con veintiséis diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, de los cuales:

"A. La primera asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva, para estos efectos se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común en la elección de que se trate.

"B. Los subsecuentes serán asignados conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

"C. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

"Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

"Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años e iniciará sus funciones conforme lo dispuesto en la Constitución Local.

"Los diputados podrán ser electos de manera consecutiva, hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"En caso de falta absoluta de algún diputado propietario y de su respectivo suplente, electos por el principio de mayoría relativa, se convocará a elecciones extraordinarias.

"A falta de la fórmula de diputados a que se refiere el apartado A de este artículo, ésta deberá ser cubierta por la fórmula que le siga con el mayor porcentaje de votos.

"La falta absoluta de alguna fórmula de diputados electos por el principio de representación proporcional, deberá ser cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

Asimismo, el diverso 320, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación:

"Artículo 320. En el procedimiento para la asignación de diputados de representación proporcional, se aplicará la fórmula electoral con los elementos y normas siguientes:

"a) Mayor porcentaje;

"b) Cociente natural; y

"c) Resto mayor.

"Los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje mínimo, tendrán derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; para tal efecto:

"I. Se hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje mínimo;

"II. La asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos de entre todas las fórmulas registradas para la elección de diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva, para estos efectos se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común en la elección de que se trate; para las siguientes asignaciones, al partido en que haya recaído la contemplada en esta fracción, le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida.

"III. Para la asignación de las catorce diputaciones restantes, se utilizarán los elementos de cociente natural y resto mayor, en términos del artículo 318 de este código para estos efectos, los partidos políticos participarán en lo individual, independientemente de la forma de postulación de sus candidatos, y solo serán considerados los que obtuvieron el porcentaje mínimo, en términos de lo establecido en la fracción I de este artículo."

Ahora bien, la violación aducida se relaciona con el principio de representación proporcional y sobre este tema existen diversos precedentes de este Alto Tribunal que se han referido a la evolución y características del sistema electoral mexicano; sin embargo, como consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Poder Reformador introdujo modificaciones en este aspecto de nuestro sistema electoral; por ello, en este apartado se retoman las considera-

ciones que sobre ese principio sustentó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015.³⁶

El artículo 116, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero, de la Constitución Federal, señala lo siguiente:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total

³⁶ Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

Ese precepto constitucional señala que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; que dichas Legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, indica que en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales.

De la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Constituyente Permanente consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. Para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica. Asimismo, que si bien las Legislaturas Estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que, no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules. Así, entonces, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los Estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de distritos electorales en que se divi-

da la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.

Señalado lo anterior, en lo que al caso interesa, debe destacarse, por una parte, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las Legislaturas Locales tienen la facultad de reglamentarlo, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal.

El precepto constitucional en cita, pone de relieve que las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento y, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Así, siempre que respete los parámetros apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.

Cabe indicar que este Tribunal Pleno, al resolver entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014,³⁷ ha subrayado que siempre que se respeten los parámetros que fija el artículo 116 de la Constitución Federal, el legislador tiene la libertad de configuración legislativa para establecer la forma en que operará el principio de representación proporcional en su Estado.

³⁷ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y Ministro José Ramón Cossío Díaz, resueltas en sesiones de nueve y treinta de septiembre de dos mil catorce, respectivamente.

En ese contexto, esta Suprema Corte determina que no asiste la razón a Movimiento Ciudadano, en cuanto aduce la inconstitucionalidad del artículo 16, apartado A, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque no limita la representación que cada partido político tendrá en el Congreso del Estado y, mucho menos, implica inobservancia a las reglas expresas que respecto del principio de representación proporcional establece el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

La disposición combatida prevé que, para efectos del principio de representación proporcional, *la primera asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva*, supuesto en el cual, además, se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común en la elección de que se trate; sin embargo, esto no puede entenderse en el sentido que expresa el partido político, ya que si bien una lectura aislada de la porción normativa cuestionada podría conducir a esta Suprema Corte a estimar que distorsiona el sistema de representación proporcional, pues parece más bien una regla de asignación de curules por razones de mayoría, porque favorece a aquel partido político que obtuvo más votos pero no alcanzó la constancia respectiva por el principio de mayoría relativa, también lo es que esa probable distorsión en todo caso se ve compensada con lo dispuesto en el diverso artículo 320 del código cuestionado, que prevé el procedimiento para la asignación de diputados de representación proporcional y en su fracción II reproduce lo que establece el apartado A del artículo 16 del propio código, pero agrega que las siguientes asignaciones al partido en que haya recaído la llamada primera asignación, le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida.

Para evidenciar lo anterior, se transcribe de nuevo, la fracción II del referido artículo 320, que es del tenor siguiente:

"Artículo 320. En el procedimiento para la asignación de diputados de representación proporcional, se aplicará la fórmula electoral con los elementos y normas siguientes:

"...

"II. La asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos de entre todas las fórmulas registradas

para la elección de diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva, para estos efectos se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común en la elección de que se trate; para las siguientes asignaciones, al partido en que haya recaído la contemplada en esta fracción, le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida."

La última parte de la fracción II del artículo 320 del Código Electoral, dispone que para las siguientes asignaciones, al partido en que haya recaído la curul por "asignación por mayor porcentaje", le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida, lo que implica que los votos por ese porcentaje no podrán ser tomados en cuenta para la asignación del resto de curules por el principio de representación proporcional y, es de esa manera, en la que el sistema creado por el legislador de Puebla compensa la probable distorsión que pudiera generar la denominada "asignación por mayor porcentaje."

Incluso, la disposición no genera algún problema de inequidad y de falta de certeza electoral, en virtud de que todos los partidos políticos que se encuentren en el supuesto que prevé, pueden aspirar a esa primera asignación por mayor porcentaje; por tanto, no asiste la razón a Movimiento Ciudadano, cuando afirma que el partido con el segundo lugar de votación se verá siempre favorecido con esta asignación en perjuicio de los demás partidos, pues además tampoco puede basar sus argumentos en hipótesis que dependen de lo que los electores decidan en las urnas.

En consecuencia, las disposiciones combatidas no violan el sistema de representación proporcional, ya que no limitan la representación que cada partido político tendrá en el Congreso del Estado, esto es, lo único que establece, es que la primera asignación sea para la fórmula de candidatos de mayoría relativa que cada partido político, coalición o candidatura común hubiera alcanzado en mejor porcentaje de votación, sin haber obtenido el triunfo; y, posteriormente, el código en los diversos 320, 318, 319 y 321, prevé la asignación del resto de curules por representación proporcional.

No se desconoce que Movimiento Ciudadano hace referencia a la regulación que con anterioridad establecía el artículo 16, apartado A, del código combatido, en el sentido de que la denominada "primera asignación" se hacía tomando en cuenta sólo al partido, cuya fórmula de candidatos de mayoría relativa no alcanzó la constancia respectiva, y no como lo prevé ahora, en cuanto prevé a la totalidad de candidatos postulados por los partidos políticos, coali-

ciones o candidatura común; empero, la reforma introducida se entiende formulada con base en la libertad de configuración legislativa, que en el rubro de representación proporcional tienen las Legislaturas Locales, lo que de alguna manera reconoce el propio partido actor porque invoca lo resuelto por esta Suprema Corte al conocer de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en la que se declaró la invalidez del artículo 9, inciso c), fracciones I, II y III, de la Ley General de Partidos Políticos, con base en la consideración de que el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional, y ello significa que, la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto de dicho procedimiento.

Por tanto, contrariamente a lo que aduce Movimiento Ciudadano, los artículos 16, apartado A y 320, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no resultan inconstitucionales, por lo que se reconoce su validez.

Por otro lado, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que son inconstitucionales los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo y fracción VII, 321, incisos d), e) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en virtud de que no atienden a la finalidad que busca el principio de representación proporcional, pues de su lectura se advierte que pretenden que los partidos políticos subrepresentados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, cuando el sistema de representación proporcional lo que pretende es lograr que las minorías sean escuchadas y representadas en los Congresos.

Que lo anterior, encuentra su apoyo en las consideraciones sustentadas por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente SM-JRC-14/2014, en la cual analizó la asignación de los diputados de representación proporcional en el Estado de Coahuila, y la primera interpretación jurisdiccional de la aplicación del límite de subrepresentación; y que lo resuelto por ese órgano jurisdiccional fue confirmado a su vez por la Sala Superior de ese tribunal en la sentencia SUP-REC-936/2014, bajo la consideración de que si algún partido político está subrepresentado, debe aplicarse el límite constitucional de subrepresentación y ajustar la asignación de representación proporcional conforme al principio de mínima afectación; y que para lograrlo, es necesario quitar escaños a los partidos con la menor votación para asignarlos al partido subrepresentado, utilizando solamente el número mínimo necesario de escaños

para llevarlo dentro de los límites constitucionales; por tanto, los preceptos combatidos deben declararse inconstitucionales.

Los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, fracción VII, y 321 incisos d), e) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproducen a continuación:

"Artículo 16. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputados que se denomina 'Congreso del Estado', el cual se integra con veintiséis diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, de los cuales:

"...

"C. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

"Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación."

"Artículo 318. Ningún partido político, podrá contar con más de 26 diputados por ambos principios.

"En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos el porcentaje de su votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

"Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contengan en la entidad federativa, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

"En todo caso, la fórmula de asignación establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

"Para los efectos de este capítulo se entenderá por:

"I. Cociente natural, el que se calcula dividiendo la votación válida efectiva entre el número de curules a repartir por el principio de representación proporcional;

"II. Límite inferior, el que se obtiene de deducir ocho puntos porcentuales al porcentaje de votación recibida por cada partido político en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa;

"III. Límite superior, el que se obtiene de sumar ocho puntos porcentuales al porcentaje de votación recibida por cada partido político en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa;

"IV. Porcentaje mínimo, el que representa el tres por ciento de la votación válida emitida;

"V. Resto mayor, es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber aplicado el cociente natural. También podrá participar el partido político al que se le asignó la curul por mayor porcentaje, pero que por su votación no fue considerado en la asignación por cociente natural, su remanente será el que resulte de deducir de su votación, el número de votos utilizados para la asignación por mayor porcentaje.

"El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir una vez hecha la asignación de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 321 de este código;

"VI. Sobrerrepresentación, cuando el porcentaje de representación de un partido político en la Cámara de Diputados se encuentra por arriba de su límite superior;

"VII. Subrepresentación, cuando el porcentaje de representación de un partido político en la Cámara de Diputados se encuentra por abajo de su límite inferior;

"VIII. Votación total emitida, el total de los votos depositados en las urnas para la elección de diputados; incluye los votos por listas plurinominales emitidos en las casillas especiales;

"IX. Votación válida emitida, la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados;

"X. Votación válida efectiva, la que resulte de deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el porcentaje mínimo, los votos a favor de los candidatos independientes, así como los votos consumidos por la asignación por mayor porcentaje."

"Artículo 321. En términos de la última fracción del artículo anterior, se asignará un diputado adicional a cada uno de los partidos políticos cuya votación contengan el Cociente Natural. Esta asignación se hará de manera rotativa, y se agotará hasta que no quede partido alguno cuya votación contenga el cociente natural.

"Si aún quedaren diputaciones por repartir, estas se distribuirán por resto mayor.

"Hechas las asignaciones por cociente natural y resto mayor, con la finalidad de garantizar el respeto a los límites establecidos en el artículo 318 de este código, se estará a lo siguiente:

"a) En primer lugar se verificará que el porcentaje de representación en la Cámara, de los partidos políticos que participaron en la asignación no se encuentre fuera de sus límites inferior o superior respecto del porcentaje de votación que obtuvieron en lo individual para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

"El consejo general identificará el número de diputaciones que por ambos principios le corresponde a cada uno de los partidos políticos, tratándose de las coaliciones y/o candidaturas comunes hará esta identificación en atención a lo manifestado por éstas en el momento del registro de sus candidatos.

"b) Hecho lo anterior se procederá a identificar los porcentajes de representación en la Cámara de cada uno de los partidos políticos que participaron

en cualquiera de las asignaciones por representación proporcional, determinando cuáles de ellos se encuentran fuera de sus límites superior o inferior.

"c) En función de lo anterior, a los partidos que se encuentren por arriba de su límite superior, les serán descontados el número de curules necesarios para ubicarlos dentro de sus límites dejándolos lo más cercano al límite superior. En ningún caso el descuento de curules contemplado en este inciso afectará los triunfos obtenidos por el principio de mayoría relativa.

"d) Las curules que se descuenten según lo previsto en el inciso anterior se distribuirán en primer lugar entre los partidos políticos que hubiesen participado en coalición o postulación en común con el instituto político que sufrió el decremento, según corresponda, comenzando por el que se encuentre más subrepresentado de entre ellos, sin importar que se encuentre dentro de sus límites y verificando en su caso, que estas asignaciones no impliquen que superen su límite superior.

"e) Si después de realizar la distribución prevista en el inciso anterior, quedaren diputaciones por distribuir o bien no se actualice el supuesto previsto en dicho inciso, las curules descontadas en términos del inciso c) de este artículo se distribuirán entre los partidos políticos que se encuentren mayormente subrepresentados, iniciando con aquel que se encuentre más alejado de su límite inferior, hasta verificar que ningún partido se encuentre fuera de sus límites, si después de hacer lo anterior hubiese algún partido que se encuentre por debajo de su límite inferior le serán asignadas las curules necesarias para superar dicho límite, descontándose la al partido que se encuentre mayormente sobrerrepresentado.

"f) Una vez que todos los partidos políticos que participaron en la asignación se encuentren dentro de sus límites inferior y superior, el consejo general procederá a verificar que no se exceda el límite de contar con más de veintiséis diputados postulados por ambos principios, tomando en consideración, la forma de postulación por la que optó cada instituto político.

"Para ello, el consejo general consolidará el total de diputados de mayoría relativa y representación proporcional que obtuvieron los partidos políticos que postularon candidatos por coalición o candidatura común, lo que permitirá hacer la verificación considerándolos como una sola fuerza política. Los partidos que postularon candidatos en lo individual participarán de esa manera en la verificación, lo mismo sucederá tratándose de coaliciones parciales o flexibles.

"g) Si en términos de la fracción anterior se obtiene que alguna fuerza política se excede del límite de veintiséis diputados por ambos principios, le serán descontadas el número de diputaciones necesarias para ajustarla al mismo, para el caso de los partidos que postularon candidatos en coalición o candidatura común, el descuento se hará en lo individual, comenzando con el partido político que se encuentre más cercano a su límite superior.

"h) Las diputaciones que se obtengan de las deducciones previstas en el inciso anterior, se asignarán a aquel partido político que se encuentre mayormente subrepresentado en lo individual, independientemente de la forma en que hayan postulado candidatos.

"i) En caso de que una vez verificados los límites previstos en el artículo 318 de este código aún quedaren diputaciones por repartir, estas se distribuirán entre los partidos políticos que se encuentren más cercanos a su límite inferior y así sucesivamente hasta agotarlas.

"Dentro de la etapa de preparación de la elección, el consejo general emitirá los criterios necesarios para garantizar la adecuada aplicación de la fórmula de asignación de Diputaciones por el Principio de Representación Proporcional."

De la lectura a lo que ya se ha expresado respecto del sistema de representación proporcional, así como de los artículos combatidos, se desprende que no asiste la razón al partido político actor, ya que su argumento se limita, en señalar, que las disposiciones son inconstitucionales, porque buscan que los partidos políticos subrepresentados alcancen más escaños a costa de los partidos políticos minoritarios, cuando lo que busca ese sistema es el que las minorías sean escuchadas y representadas en los Congresos; sin embargo, de la lectura integral a los preceptos combatidos, no se advierte regla alguna en ese sentido.

En efecto, el artículo 16, apartado C, segundo párrafo, del código cuestionado, prevé que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida y que esa disposición no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Y el segundo párrafo que concretamente se combate, dispone que, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho

puntos porcentuales, así como que en todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

De esta primera disposición reclamada, se aprecia que, su redacción corresponde en buena medida, a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal y, por lo mismo, no contiene regla alguna, en el sentido que refiere el partido político, pues ordena que las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida y que esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Así como dispone que en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Por lo que hace al diverso 318, tercer párrafo, fracción VII, del código combatido, contiene la regla de que ningún partido político podrá contar con más de veintiséis diputados por ambos principios (de mayoría relativa y de representación proporcional); que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos el porcentaje de su votación emitida, base que no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtengan un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

Y en la porción normativa que se combate, es decir, el tercer párrafo, establece que para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; y la fracción VII, contiene lo que para el código se entiende como subrepresentación, pues prevé: "... cuando el porcentaje de representación de un partido político en la Cámara de Diputados se encuentra por abajo de su límite inferior."

De esta disposición, también se acredita que, en su redacción, en la porción normativa que se combate, corresponde a lo establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal; y por lo que hace a lo que define como subrepresentación, no se desprende que contenga alguna regla que contradiga lo ordenado expresamente en el precepto constitucional referido; sobre todo, si se toma en cuenta que ese artículo 318 que se combate, además de reiterar lo que ordena la Constitución, expresa definiciones como la referida y las correspondientes a cociente natural, límite inferior, límite superior, porcentaje mínimo, resto mayor, subrepresentación, votación total emitida, votación válida emitida y votación válida efectiva.

Asimismo, por lo que hace al artículo 321, incisos d), e) y h), del código combatido, debe decirse que en términos de lo expresado en el considerando sexto de esta ejecutoria, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, se desestimó la propuesta, en relación con lo dispuesto en el inciso e) de esa norma, ello porque se obtuvo una votación de cinco votos a favor de la propuesta consistente en, reconocer su validez, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Aguilar Morales; con el voto en contra de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas.

En consecuencia, en los párrafos siguientes, el estudio de constitucionalidad se entenderá referido a los incisos d) y h) del artículo 321 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Por lo que toca al artículo 321 del código combatido, debe decirse que prevé que en términos de la última fracción del artículo anterior,³⁸ se asignará un diputado adicional a cada uno de los partidos políticos, cuya votación contengan el cociente natural, que esta asignación se hará de manera rotativa, y se agotará hasta que no quede partido alguno cuya votación contenga el cociente natural; que si aún quedaren diputaciones por repartir, se distribuirán por resto mayor; así como que hechas las asignaciones por cociente natural y resto mayor, con la finalidad de garantizar el respeto a los límites establecidos en el artículo 318 de ese código, se estará a lo que describen los incisos del propio artículo 321, entre ellos, los identificados como d), e) y h), que prevén:

³⁸ Se refiere al artículo 320, fracción III, que prevé: "III. Para la asignación de las catorce diputaciones restantes, se utilizarán los elementos de Cociente Natural y Resto Mayor, en términos del artículo 318 de este código para estos efectos, los partidos políticos participarán en lo individual, independientemente de la forma de postulación de sus candidatos, y solo serán considerados los que obtuvieron el porcentaje mínimo, en términos de lo establecido en la fracción I de este artículo."

- Las curules que se descuenten según lo previsto en el inciso anterior, se distribuirán en primer lugar entre los partidos políticos que hubiesen participado en coalición o postulación en común, con el instituto político que sufrió el decremento, según corresponda, comenzando por el que se encuentre más subrepresentado de entre ellos, sin importar que se encuentre dentro de sus límites y verificando en su caso, que estas asignaciones no impliquen que superen su límite superior. (inciso d).

- Si después de realizar la distribución descrita en el inciso anterior, quedaren diputaciones por distribuir o bien no se actualice el supuesto previsto en dicho inciso, las curules descontadas en términos del inciso c), se distribuirán entre los partidos políticos que se encuentren mayormente subrepresentados, iniciando con aquel que se encuentre más alejado de su límite inferior, hasta verificar que ningún partido se encuentre fuera de sus límites; y si después de hacer lo anterior hubiese algún partido que se encuentre por debajo de su límite inferior le serán asignadas las curules necesarias para superar dicho límite, descontándose a al partido que se encuentre mayormente sobrerepresentado. (inciso e).

- Las diputaciones que se obtengan de las deducciones previstas en el inciso anterior, se asignarán a aquel partido político que se encuentre mayormente subrepresentado en lo individual, independientemente de la forma en que hayan postulado candidatos. (inciso h).

Los incisos referidos, forman parte como se apuntó, del procedimiento que describe el propio artículo 321 del código, para la asignación de las diputaciones por el sistema de representación proporcional, de cuya redacción no se desprende elemento alguno consistente en que la norma busque que los partidos políticos subrepresentados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, sino que describe el procedimiento a seguir para la asignación de catorce diputaciones por el principio de mayoría relativa. Por tanto, las porciones normativas controvertidas no son inconstitucionales, pues de la lectura en específico de ese artículo 321, analizado de manera sistemática con los diversos 318 y 320, se tiene que el sistema no está creado para el efecto que subraya el partido actor, sino para alcanzar una mejor representación y equilibrio en el Congreso, supuesto en el cual, lo que hace es descontar diputaciones al partido que esté mayormente sobrerepresentado, pudiendo ser de los partidos políticos que hubieren tenido mayor votación.

Además de que en la porción normativa que especialmente combate el partido político actor, de cada una de las disposiciones que han quedado descritas, no se acredita el vicio de inconstitucionalidad que atribuye a esos

preceptos; tampoco se deriva de su análisis integral, incluidos aquellos preceptos que conforman el capítulo V "De la asignación de diputados por el principio de representación proporcional", contenido en el título sexto, libro quinto, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Asimismo, ha lugar a desestimar el concepto de invalidez, porque el partido político hace depender la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos de lo resuelto en un caso concreto respecto del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, esto es, de la sentencia dictada en el expediente SM-JRC-14/2014, de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, confirmada por la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional en la sentencia relativa al SUP-REC-936/2014 y, en el caso, se está ante un medio de control abstracto, analizando legislación del Estado de Puebla, en este sentido, el actor debió demostrar la contradicción de las disposiciones combatidas frente a preceptos de la Constitución Federal y no de lo analizado en un caso en particular; incluso, de atender a lo aducido en esos términos por el partido político, ello equivaldría a que la Suprema Corte analizara la constitucionalidad de una norma general, dependiendo de una situación particular, cuando el medio de control constitucional que nos ocupa, examina la norma general por sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no como consecuencia de una situación concreta.

Máxime que las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no son vinculantes para esta Suprema Corte, pues tiene la libertad para tomar las decisiones que considere constitucionalmente adecuadas, aun si las mismas son divergentes de las adoptadas por el órgano mencionado.

Por lo anterior, ha lugar a declarar infundados los conceptos de invalidez y confirmar la validez de los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo y fracción VII, y 321 incisos d) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

DÉCIMO OCTAVO.—**Tema 12. Candidaturas independientes.**

Subtema 12.1. Requisitos para ser candidato independiente

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que, las fracciones I y II del artículo 201 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, contravienen los diversos 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal; porque las fracciones impugnadas prevén que, cualquier ciudadano que busque la reelección de forma independiente y no por el partido que lo postuló con anterioridad,

deberán haber renunciado o perdido su militancia, antes de la mitad de su mandato, además de que prevén como limitante, que los candidatos independientes no sean o hayan sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretenda postularse; lo que demuestra la inconstitucionalidad de la norma, que si bien no se refiere a la reelección de candidatos independientes, también lo es que la mera postulación por un partido en el proceso electoral inmediato anterior al del registro, hace nugatorio dicho derecho, razón por la cual, es que se plantea la inconstitucionalidad de la norma.

Lo anterior, si se parte de una interpretación sistemática de los artículos 116, fracción I, y 35, fracción II, de la Constitución Federal, de donde deriva que el legislador estatal, en sus constituciones o leyes, además, de los requisitos o condiciones que prevé la Constitución para ser gobernador del Estado, podrá establecer en ejercicio de la aludida configuración legal, todos aquellos requisitos necesarios para quien se postule y tenga el perfil para ello, siempre y cuando sean inherentes a su persona, así como razonables, a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental de que se trata o restringirlo en forma desmedida.

Agrega que los requisitos para contender como candidato independiente, no quedan completamente a configuración de las Legislaturas Locales, pues la Constitución Federal ha establecido diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar, porque finalmente se está generando un derecho político a favor de cualquier individuo; en consecuencia, las condiciones o restricciones para su ejercicio establecidas por el legislador deben ser de manera tal, que se permita ejercer el derecho en forma amplia, lo que explica que los requisitos que establezcan las Legislaturas Locales deben ser razonables y proporcionales, y ello es suficiente para que en toda norma no se fijen reglas que excluyan a los ciudadanos, como ocurre en el caso, en el que se limita el derecho de los ciudadanos a ser candidatos independientes so pretexto de su afiliación a partido político.

En consecuencia, es evidente que la restricción prescrita por el legislador del Estado de Puebla, en el sentido de que no podrán ser candidatos independientes personas que sean o hayan sido, militantes, afiliados o su equivalente, es inconstitucional por desproporcional, excesiva y restrictiva del derecho humano a ser votado; por ello, se debe declarar su invalidez, sobre todo si se toma en cuenta que, los propios estatutos de los distintos partidos políticos son claros, al señalar que los militantes o afiliados por sí no detentan ningún poder, ni ejercen ningún cargo que lleve a suponer una predisposición del

electorado a su favor, por el contrario, la militancia y la afiliación son derechos vinculados directamente a los político-electorales, en su vertiente de afiliación, sin que se advierta que el ejercicio de este derecho provoque que se haga nugatorio el ejercicio de los ciudadanos a ser votados como candidatos independientes, pues por naturaleza el ser humano es un ser político y el hecho de que se encuentre afiliado a algún instituto político en forma alguna, puede generar una inequidad en la contienda.

Por su parte, Movimiento Ciudadano combate la constitucionalidad del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque establece que no podrán ser candidatos independientes las personas que sean militantes, afiliados o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo, en el que pretendan postularse, ni las que hayan participado como candidatos a cualquier cargo de elección popular postulados por partido político, en candidatura común o coalición en el proceso electoral federal o local inmediato anterior; de donde se acredita que la norma restringe indebidamente los derechos de ser votado, acceso al cargo y de asociación de los ciudadanos, conforme a lo previsto en los artículos 1o., 35, fracciones I, II y III; 36, fracciones IV y V, y 41, base I, de la Constitución Federal, en los que no existe alguna limitación, en el sentido que prevé la norma combatida, la cual finalmente contiene un supuesto normativo desproporcionado e irracional, sobre todo si se toma en consideración que la finalidad de este tipo de candidaturas, es que los ciudadanos participen de manera independiente a las postulaciones que realizan los partidos políticos para cargos de elección popular.

Lo anterior es así, porque si bien es cierto que el Poder Constituyente al reformar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos, también lo es que esa libertad de configuración legislativa no puede provocar la emisión de disposiciones desproporcionadas o irracionales, como la combatida, pues ante todo, se debe respetar el contenido esencial del derecho humano de ser votado; por tanto, las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan en las leyes ordinarias, deben estar razonablemente armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad y, en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral, previstos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, y 116, fracción IV, inciso b), de la Norma Fundamental, pensar lo contrario haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro a un cargo de elección popular, de manera independiente a los partidos políticos.

En primer término, es necesario recordar que en el considerando sexto, se precisó que la acción de inconstitucionalidad se desestimó por lo que hace al artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica "*militante, afiliado o su equivalente*", y también por su fracción II, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada necesaria para la declaración de invalidez correspondiente.

Por tanto, las votaciones referidas en ese considerando sexto, condujeron a que se desestimara la acción de inconstitucionalidad en los segmentos normativos ya destacados.

Ahora bien, el artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación (se subraya la porción normativa combatida):

"Artículo 201 Bis. Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de Ayuntamientos.

"En lo no previsto respecto de las candidaturas independientes, se aplicarán en lo conducente, las disposiciones establecidas en este código para los candidatos de partidos políticos.

"Los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes deberán presentar su manifestación por escrito de esta intención.

"Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como a la convocatoria, los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

"Al efecto, los aspirantes estarán sujetos al tope de gastos que determine el consejo general por el tipo de elección para la que pretendan ser postulados.

"No podrán ser candidatos independientes las personas que:

I. Sean o hayan sido, presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse;

II. Hayan participado como candidatos a cualquier cargo de elección popular postulados por partido político, en candidatura común o coalición en el proceso electoral federal o local inmediato anterior;

"III. Hayan participado en un proceso de selección interna de candidatos de algún partido político o coalición en el mismo proceso electoral; y

"IV. Desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, doce meses antes al día de la jornada electoral.

"Los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes; siempre que no la hayan ocasionado y que cumplan con los requisitos que para tal efecto exige este código."

El precepto reclamado en su fracción I, establece que no podrán ser candidatos independientes las personas que sean o hayan sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

Ahora bien, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014, 71/2014,³⁹ analizó un supuesto normativo similar al que ahora nos ocupa, concretamente la prohibición de ser candidato independiente a quienes hayan desempeñado cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, a menos que hayan renunciado al partido, un año antes del día de la jornada electoral y a los servidores públicos que desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva, regla contenida en el Código Electoral del Estado de Michoacán. De esa ejecutoria se transcribe lo siguiente:

"(349) Por el contrario, lo previsto en el artículo 298, párrafo segundo, fracciones I y II, de la legislación electoral controvertida resulta acorde a la Ley Fundamental, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación:

"(350) El precepto referido es del tenor literal siguiente:

"Artículo 298.' (se transcribe)

"(351) Como se advierte del texto trasunto, dentro del artículo citado se dispone, en lo que interesa, que no podrán ser candidatos independientes

³⁹ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

quienes hayan desempeñado algún cargo de dirigencia en algún partido político, salvo que hayan renunciado a éste un año antes del día de la jornada electoral, o bien, los servidores públicos que hayan desempeñado un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido político por el que accedieron a éste un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva.

"(352) Al respecto, debe tenerse presente que el derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"(353) Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

"(354) Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse, tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

"(355) En este sentido, los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

"(356) Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

"(357) En el caso, como se indicó previamente, el legislador de Michoacán estableció como requisito para registrar candidaturas independientes, que el aspirante no haya desempeñado algún cargo de dirigencia en algún partido político, salvo que hayan renunciado a éste un año antes del día de la jornada electoral, o bien, no sea servidor público y haya desempeñado un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido político por el que accedieron a éste un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva.

"(358) Para verificar la constitucionalidad de la previsión recién transcrita, dicha medida debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa, y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

"(359) Este Tribunal Pleno encuentra que la medida impugnada supera dicho escrutinio estricto por lo siguiente:

"a. Finalidad constitucionalmente imperiosa

"(360) La disposición impugnada es consistente con lo que el órgano reformador de la Constitución expresó en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución, en el que se adujo que la finalidad era abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía .

"(361) Además, en el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de diciembre de dos mil trece, a través de la cual se impuso a las entidades federativas la obligación de legislar en materia de candidaturas independientes, se argumentó que la participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

"(362) Por tanto, en la medida en que la restricción contenida en el artículo combatido busca mantener el acceso a las candidaturas independientes

como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, esta Corte encuentra que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

"b. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

"(363) La medida consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya ocupado algún cargo de dirección dentro de un partido político cuando menos un año antes al día de la jornada electoral, o bien, desempeñado algún cargo público, derivado de un proceso comicial en el que haya sido postulado por un instituto político, a menos que se haya separado de éste un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva, está claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida.

"(364) La limitación está dirigida a quienes hayan sido dirigentes de algún instituto político, o bien, servidores públicos postulados por éstos, quienes podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura.

"(365) Adicionalmente, con el impedimento en análisis se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible, efectivamente, para ciudadanos que buscan contender sin el apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los dirigentes de los partidos políticos, o quienes hayan sido postulados por ellos, puedan tener sobre las estructuras partidarias a las que pertenecieron se prolonga en el tiempo, de modo que sólo habiendo pasado un periodo determinado puede asegurarse que no la usarán desde su posición como candidatos independientes.

"(366) En este sentido, la medida no sólo tiene el potencial de contribuir al fin buscado, sino que está específicamente diseñada para alcanzarlo.

"c. Medida menos restrictiva

"(367) La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado pues, por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de un año o un mes, según sea el caso, se estima que con éste se evita

que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

"(368) En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin, y ser la media menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 298, párrafo segundo, fracciones I y II, de la ley electoral de Michoacán no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconoce su validez. ..."

De la transcripción que antecede, se desprenden las siguientes consideraciones destacadas:

a) Que el derecho a ser votado está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

b) Que los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión;

c) Que lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración;

d) Que los precedentes de este Tribunal Pleno señalan que esa libertad no es absoluta pues, en todo caso, el régimen que se diseñe, debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables;

e) Que la medida impugnada supera el escrutinio estricto de proporcionalidad, en virtud de que es consistente con lo que el órgano reformador de la Constitución expresó en el procedimiento respectivo, es decir, la incorporación de las candidaturas independientes tuvo la finalidad de abrir nuevos

cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia de un partido político, y eso es lo que busca el artículo combatido; por tanto, se trata de una medida encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida; y porque se trata de una regla que restringe en menor medida el derecho a ser votado, pues quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición, disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados.

Las consideraciones que anteceden resultan aplicables a la cuestión de constitucionalidad que ahora se analiza, pues el artículo 201 Bis, fracción I, en la porción normativa, que establece que no podrá ser candidato independiente la persona que sea o haya sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, o dirigente de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, debe calificarse primero, como una disposición emitida por el Congreso del Estado de Puebla, en uso de la libertad de configuración legislativa que esta Suprema Corte, ha determinado que existe en este aspecto del derecho electoral.

En efecto, se debe tomar en cuenta que en varios precedentes se ha subrayado que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario esa libertad de configuración legislativa para regular las candidaturas independientes, ya que en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como segundo transitorio del decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisaron los lineamientos elementales a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido respecto de los requisitos y condiciones necesarios para su ejercicio, pues ello quedó a los términos que fijara la legislación correspondiente; por tanto, la norma se inscribe en principio, como aquellas derivadas de la libertad de configuración legislativa que tienen los Congresos Locales para regular a las candidaturas independientes.

Asimismo, este Tribunal Pleno observa que el criterio sustancial fijado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas, resulta aplicable a la legislación que se analiza, en virtud de que las candidaturas independientes tienen como finalidad abrir cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, es decir, como su nombre lo indica, se trata de personas ajenas a los partidos políticos, pues lo que se busca con ellas es evitar la participación o influencia de éstos en aquellos ciudadanos que aspiren a un puesto de elección popular mediante esta figura.

Sobre esa base, como se indicó previamente, el legislador del Estado de Puebla estableció en la norma combatida, que no podrán ser candidatos

independientes las personas que: a) sean o hayan sido, presidente de Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

Ahora bien, la segunda razón por la que la limitación referida es constitucional, obedece a que se inscribe en la lógica que buscó el propio Poder Reformador, en cuanto a la creación de nuevos cauces para la participación ciudadana, sin la intermediación de partidos políticos, sino más bien como una alternativa al sistema de partidos, de donde se entiende que el objetivo de la disposición reclamada es la de salvaguardar el carácter de candidatura independiente, como una figura de participación de los ciudadanos desvinculada de los partidos políticos, lo que explica los términos de la disposición reclamada, que pretende la no influencia de los institutos políticos en aquellos ciudadanos que decidan competir por un cargo de elección popular por la vía independiente.

Esto claramente se aprecia, porque la disposición combatida restringe la candidatura independiente a aquellos que sean o hayan sido presidente de Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal y dirigente de un partido político, de donde se entiende que su objetivo es que los interesados que se ubiquen en ese supuesto, no se sirvan de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de la candidatura.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en la porción normativa que establece, que, no podrá ser candidato independiente la persona que sea o haya sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, o dirigente de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

Subtema 12.2. Plazo para recabar el apoyo ciudadano a candidatos independientes.

Movimiento Ciudadano combate la constitucionalidad del artículo 201 Ter, base C, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues afirma que resulta violatorio de los principios de certeza, legalidad y objetividad que imperan en la materia electoral, ya que para los candidatos independientes prevé, que durante la etapa de obtención del apoyo ciudadano, establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes, podrán realizar, por medios diversos a la radio

y la televisión, actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, y que dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña, lo que carece de sentido, en relación con la fracción IV del mismo apartado, en el que sí se señala el plazo en el que deberá recabarse el aludido apoyo ciudadano, puesto que prevé que los actos tendientes a recabarlo, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos; en otras palabras, es inconstitucional la disposición, porque sujeta el plazo en el que los candidatos independientes deberán recabar el apoyo ciudadano a la decisión del órgano administrativo electoral, lo que es indebido y contrario a los principios referidos.

Subraya que la norma es inconstitucional, porque delega el establecimiento de un procedimiento a una autoridad a quien no le corresponde legislar, ni tampoco le compete establecer plazos casuísticos en los cuales los aspirantes a candidatos independientes deban cumplir con el referido requisito, es decir, delega una atribución al órgano electoral cuando debería estar prevista en la Ley de la materia, provocando incluso que quede al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del plazo en que deba recabarse el apoyo ciudadano, lo que puede provocar arbitrariedades.

El artículo 201 Ter, apartado C, fracciones I y IV, del código combatido, se transcribe a continuación (se subraya la porción normativa combatida):

"Artículo 201 Ter. Para los efectos de este código, el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:

"A. De la convocatoria:

"El consejo general aprobará los lineamientos y la convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular.

"La convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la entidad y en la página de Internet del instituto, y contendrá al menos los siguientes elementos:

"I. Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide;

"II. Los cargos para los que se convoca;

"III. Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes;

"IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;

"V. La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos;

"VI. Los términos para el informe de los recursos utilizados tanto para la obtención de sus apoyos, como para el gasto de campaña el tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en materia de fiscalización; y

"VII. Los órganos competentes para la recepción de las solicitudes.

"B. De los actos previos al registro de candidatos independientes:

"I. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del instituto por escrito en el formato que éste determine;

"II. Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de una persona jurídica constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; debiéndose acreditarse su alta ante el Sistema de Administración Tributaria, anexando los datos de la cuenta que se haya aperturado a nombre de dicha asociación civil para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

"De lo anterior, el órgano competente de conformidad en la convocatoria emitirá la constancia respectiva, y los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

"La cuenta bancaria requerida servirá para el manejo de los recursos para obtener el apoyo ciudadano y para, en su caso, la campaña electoral. Su utilización será a partir del inicio de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano y hasta la conclusión de las campañas electorales y con posterioridad, exclusivamente, para cubrir los pasivos contraídos y demás erogaciones. Su cancelación deberá realizarse una vez que se concluyan los procedimientos que correspondan al proceso de fiscalización.

"III. El instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil.

"La persona jurídica a la que se refiere la fracción II de este apartado, deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

"C. De la obtención del apoyo ciudadano:

"I. Durante la etapa establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes, podrán realizar, por medios diversos a la radio y la televisión, actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña;

"II. Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello. El apoyo correspondiente se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el consejo general, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.

"Los partidos políticos o coaliciones podrán acreditar representantes a fin de presenciar la recepción de los respaldos ciudadanos.

"Los inmuebles que se destinarán para la recepción de la manifestación del respaldo ciudadano serán:

"a) Para aspirantes a candidato independiente para la elección de gobernador, en las sedes de los Consejos Distritales que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo, o en su caso, en las oficinas del consejo general;

"b) Para aspirantes a candidato independiente a diputados, en las sedes de los Consejos Distritales que corresponda a la demarcación por la que pretenda competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial al que aspira; y,

"c) Para aspirantes a los Ayuntamientos, en la sede del Consejo Municipal que corresponda a la demarcación por la que pretendan competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial respectivo.

"III. Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el consejo general por el tipo de elección para la que se pretenda ser postulado, el que será equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate;

"IV. Los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.

"D. Del registro de candidatos independientes:

"Los aspirantes a un cargo de elección popular, tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando en todo momento los porcentajes establecidos en los incisos a) al c) del artículo 201 Quáter (sic), así como los demás requisitos establecidos en este código.

"Si ninguno de los aspirantes que solicitan su registro al cargo de gobernador, diputado o planilla de Ayuntamiento acredita haber obtenido, en su respectiva demarcación, el porcentaje de respaldo ciudadano en términos del presente código, el consejo general declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la elección de que se trate.

"El instituto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

"a) Los nombres de los ciudadanos, aparezcan con datos falsos o erróneos.

"b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente respectiva.

"c) En el caso de candidatos a gobernador, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en la entidad.

"d) En el caso de candidatos a diputado por el principio de mayoría relativa, cuando los ciudadanos que hayan emitido su apoyo, no tengan su domicilio en el distrito para el que se esté postulando el aspirante del que se trate.

"e) En el caso de candidatos que integren una planilla, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en el Municipio para el que se están postulando.

"f) Los ciudadanos a quienes correspondan las firmas de apoyo, no aparezcan en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.

"g) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante a candidato independiente, sólo se computará una.

"h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.

"i) No se hayan emitido cumpliendo en (sic) los términos establecidos en la, base C, fracción II del presente artículo.

"Dentro (sic) los plazos que establezca la convocatoria, el consejo general analizará la solicitud de registro presentada por el ciudadano, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 201 Quáter de este código, concluido el análisis el consejo deberá sesionar con la única finalidad de pronunciarse sobre el registro de las candidaturas que procedan.

"El secretario ejecutivo tomará las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.

"Los candidatos independientes para gobernador y diputados que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

"Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula.

"En el caso de las planillas de integrantes de Ayuntamiento de candidatos independientes, si por cualquier causa falta el candidato a presidente Municipal propietario, se cancelará el registro completo de la planilla."

El precepto que nos ocupa describe las etapas del proceso de selección de candidatos independientes; así, en su apartado A prevé como primera etapa, la denominada: "De la convocatoria", en ese apartado se indica que el consejo general aprobará los lineamientos y la convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan con los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes; así como que la convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la entidad y en la página de Internet del Instituto Electoral Estatal y contendrá al menos los siguientes elementos: **a)** Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide; **b)** Los cargos para los que se convoca; **c)** Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes; **d)** El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo; **e)** La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos; **f)** Los términos para el informe de los recursos utilizados tanto para la obtención de sus apoyos, como para el gasto de campaña, el tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en materia de fiscalización; y **g)** Los órganos competentes para la recepción de las solicitudes.

La siguiente etapa se denomina: "De los actos previos al registro de candidatos independientes", ahí se establece que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del instituto por escrito en el formato que éste determine; que con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que demuestre la creación de una persona jurídica constituida en asociación civil, debiendo acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta que se haya abierto a nombre de dicha asociación civil para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La tercera etapa se titula: "De la obtención del apoyo ciudadano", y como su nombre lo indica, corresponde a los actos cuyo objetivo es la obten-

ción del apoyo ciudadano; en este apartado C de la disposición, se incluye el supuesto normativo que combate Movimiento Ciudadano, ya que la fracción I dispone, que durante la etapa establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes podrán realizar, por medios diversos a la radio y la televisión, actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; así como que dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña.

Asimismo la diversa fracción II de ese apartado, regula la comparecencia de los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo al aspirante a candidato independiente; y la diversa fracción IV, que refiere el partido político actor, prevé que los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente, durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.

Por último, el apartado D prevé como última etapa, la titulada: "Del registro de candidatos independientes" y se refiere a aquellos que tendrán derecho a registrarse como tales, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando los porcentajes establecidos en el artículo 201 Quáter del propio Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; así como describe los actos de verificación del apoyo ciudadano presentado por el candidato, esto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral, especificando en qué casos las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido.

Aquí cabe reiterar que de acuerdo con los precedentes emitidos por esta Suprema Corte en materia de candidaturas independientes, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad de configuración legislativa para establecer las reglas que estime acordes a las características de su Estado para la regulación de esa figura; en este sentido, la disposición combatida cumple con la obligación de establecer el procedimiento necesario para que los interesados, compitan en un proceso electoral como candidatos independientes.

Ahora bien, tal y como se expuso en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince del Tribunal Pleno, se desestimó la acción de inconstitucionalidad por lo que hace a la fracción I del apartado C del artículo 201 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; por tanto, las consideraciones que se exponen en este considerando se referirán a lo dispuesto en la diversa

fracción IV de esa norma, que también fue motivo de impugnación por los partidos políticos.

Precisado lo anterior, suplido en su deficiencia, asiste la razón a Movimiento Ciudadano en cuanto combate la regulación de candidaturas independientes en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues afirma que el sistema viola los principios de certeza y legalidad, porque disminuye los plazos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes, puedan hacerlo en condiciones de equidad en contra de las postulaciones que presenten los partidos políticos; en este sentido, a lo largo de los conceptos de invalidez tendientes a atacar ese sistema de candidaturas independientes hace referencia al plazo tan reducido para presentar las firmas de los ciudadanos que respalden éstas.

En efecto, en este considerando se explicó que, de la lectura a los artículos que conforman el capítulo II, título segundo del libro quinto, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, esto es, los preceptos 201 Bis, 201 Ter, 201 Quáter y 201 Quinquies, no existe supuesto normativo alguno relativo a plazos específicos para la realización de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, pues únicamente el artículo 201 Bis, apartado C, fracción IV, establece que los actos a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, lo que demuestra, como lo aduce el partido político, que se está ante un plazo reducido que no genera condiciones de equidad, por los actos que el aspirante a candidato independiente tiene que realizar para obtener ese apoyo ciudadano, pues por ejemplo, la legislación en su artículo 201 Quáter, fracción I, prevé que la relación de apoyo ciudadano sea de cuando menos del tres por ciento del padrón electoral correspondiente a todo el Estado, por lo que hace al cargo de gobernador y a diputados de mayoría relativa, así como para ciertos Municipios, que esté integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los Municipios que componen la entidad y que en ningún caso la relación de los ciudadanos por Municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que corresponda; además de exigir la comparecencia de los ciudadanos que manifiesten ese respaldo al candidato independiente de que se trate.

Lo anterior significa que la exigencia de la realización de esos actos, a llevar a cabo dentro del único plazo que prevé el código, es decir, el de veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, provoca condiciones no propicias para ello, si se toma en cuenta lo que materialmente representa llevarlos a cabo, es decir, recabar firmas, con las especificaciones

que exige la norma y con la comparecencia de aquellos que decidan apoyar al aspirante a candidato independiente.

Se enfatiza lo antedicho, por los porcentajes que exige el diverso 201 Quáter por concepto de respaldo ciudadano, ya referidos; además, la relación de respaldo debe estar integrada por lo menos por las dos terceras partes de los Municipios que componen la entidad y que en ningún caso la relación de los ciudadanos por Municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda, esto se insiste, por lo menos por lo que se refiere al cargo de gobernador y diputado al Congreso Local. Lo que es importante subrayar, a fin de advertir la dimensión de los actos que debe llevar a cabo el interesado en participar a través de esta figura; por tanto, el único plazo que se prevé sí puede calificarse como reducido, pues con él, difícilmente se podrán realizar los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano.

Máxime que, como se destacó en párrafos anteriores, existe legislación que sí prevé plazos para ese efecto y sólo para ilustrar lo anterior, conviene transcribir lo dispuesto en el artículo 369, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a nivel federal prevé los siguientes plazos:

"Artículo 369.

"...

"2. Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan a los dos Poderes de la Unión o en el que se renueve solamente la Cámara de Diputados, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:

"a) Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de presidente de la República, contarán con ciento veinte días;

"b) Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de Senador de la República, contarán con noventa días, y

"c) Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de diputado, contarán con sesenta días."

La ausencia de plazos específicos para la realización de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano a quienes pretendan participar como candidatos independientes, es una violación al principio de certeza en materia electoral,

en virtud de que los interesados en ello, no sabrían en realidad qué tiempo concreto tienen para ese efecto, ya que, como se ha subrayado, la fracción IV del apartado C del artículo 201 Ter, sólo prevé que los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente, durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, lo que no necesariamente significa que cuenten con ese plazo, pues la propia disposición prevé un procedimiento dividido por varias etapas, en el que la relativa a la obtención del apoyo ciudadano, se contempla como una etapa específica que debe estar referida en la convocatoria que emita el Instituto Estatal Electoral; en consecuencia, existe una falta de certeza, toda vez que no existen plazos concretos y el único a que se refiere el código, de veinte días, no asegura que al menos gocen de ese plazo para la obtención del apoyo ciudadano, esto por la propia redacción del precepto.

Esto es importante que se resalte, si se toma en cuenta que, para efectos de la materia que nos ocupa, el principio de certeza consiste, en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Asimismo, significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales, a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.—La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de

objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXII, noviembre de 2005, tesis P/J. 144/2005, página 111, número de registro digital: 176707).

Cabe agregar que de prevalecer las condiciones derivadas del código combatido, se podrían propiciar la realización de actos arbitrarios, con la consecuente violación al principio de legalidad que desde luego, también rige en la materia electoral, entendido como la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ante la insuficiente regulación en la determinación de plazos para recabar el apoyo ciudadano de candidaturas independientes en el Estado de Puebla, por lo que el Congreso de esa entidad deberá legislar a la brevedad a fin de establecer plazos concretos para la realización de los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

Subtema 12.3. Porcentajes de respaldo ciudadano para candidaturas independientes.

Movimiento Ciudadano, argumenta que el artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado

de Puebla, es inconstitucional por cuanto se refiere a los requisitos para obtener las cédulas de respaldo para los candidatos independientes, ya que lo hace respecto del padrón electoral atinente, e incrementa ese respaldo al tres por ciento o hasta el cinco por ciento en el caso de Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en este mismo particular, establece el uno por ciento; por tanto, se está ante una excesiva reglamentación, que no cumple con los principios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad, de ahí que se demande su inconstitucionalidad por violación a lo dispuesto en el 1o. de la Constitución Federal y el principio de equidad que rige en la materia electoral, lo que también implica una violación al artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; así como 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Reitera que la disposición combatida vulnera el derecho a ser votado, protegido en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales referidos, porque no otorga la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, pese al reconocimiento que esos ordenamientos otorgan respecto de esa forma de participación ciudadana, particularmente son inconstitucionales los porcentajes de firmas requeridas por concepto de apoyo ciudadano que respalden las candidaturas.

Por su lado, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que, el artículo 201 Quáter es inconstitucional, porque viola el principio de equidad, en virtud de que para poder ser registrado como candidato independiente el código combatido exige el tres por ciento del padrón electoral como apoyo ciudadano, cuando la Ley General de Partidos Políticos y el propio código, sólo exigen el cero punto veintiséis por ciento de afiliados para que un partido político pueda registrarse como tal, lo que demuestra una diferencia excesiva en cuanto al requisito de respaldo, sin que se advierta fundamento o motivación alguna que explique esa diferencia, lo que hace inequitativo y restrictivo el sistema regulado por el legislador en el Estado de Puebla, ya que exige el tres por ciento del padrón electoral como apoyo ciudadano a los candidatos independientes, lo que se encuentra muy por encima de lo exigido a los partidos políticos para obtener su registro, que como se dijo, es de cero punto veintiséis por ciento del padrón electoral.

Asimismo, argumenta que el sistema local se encuentra también por encima del sistema de requisitos que para tal efecto fija la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que, por ejemplo, "*... en el caso del apoyo ciudadano requerido para los aspirantes a las candidaturas de Senadores de las República, se cuenta con un plazo de 90 días, un porcentaje equivalente al 2% de la lista nominal de electores y territorializada a la mitad de los distritos electorales que integran la demarcación territorial con un 1% en esa mitad, que contrasta con el 3% del padrón electoral del Estado, territorializado a las 2/3 partes de los Municipios y además con el 2% de cada Municipio que integre la demarcación de cada distrito, es decir, 145 de ellos, donde se cumpla al menos el 2% de votantes inscritos en el listado nominal, respecto de cada Municipio que integran la demarcación, necesitándose, al menos en el 70% de los Municipios doscientos (200) firmantes por cada uno, lo que, en sí mismo, es un exceso sin fundamentación jurídica, ni motivación alguna que no sea otra que la cerrazón política para que esta figura de las candidaturas independientes puedan prosperar.*"

Los porcentajes de apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes son excesivos e inequitativos, porque en el código combatido se exige que el apoyo ciudadano se base en el padrón electoral, pero el legislador no consideró o bien soslayó que dicho padrón se encuentra integrado por ciudadanos que están en el listado nominal y por ciudadanos que, por alguna razón, no se encuentran en éste, pero tienen la posibilidad de ser inscritos en él, por lo que en términos generales, la exigencia del tres por ciento se convierte en realidad en una exigencia del tres punto ocho por ciento; esto es así, porque de conformidad con el análisis comparativo del padrón electoral para el Estado de Puebla y el listado nominal de electores respectivo, se advierte que hay una diferencia del punto cero ocho por ciento mayor de ciudadanos que se encuentran inscritos en el primero, que es de cuatro millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos ochenta y cuatro ciudadanos, con relación al listado nominal de electores para la entidad que es de cuatro millones ciento catorce mil trescientos setenta y siete ciudadanos, con fecha de corte al veintiuno de agosto del año en curso; en tal sentido, este sistema de requisitos deviene violatorio de los principios constitucionales de equidad, objetividad y de certeza en la contienda electoral.

En síntesis, aduce, los requisitos exigidos a aquellos que aspiran a ser candidato independiente, son arbitrarios: **a)** porque el tres por ciento de apoyo ciudadano para que los registros de los aspirantes ciudadanos prosperen, es una cifra excesiva y desproporcionada, respecto de los porcentajes que en el mismo sentido operan a nivel nacional para elegir a los representantes de los

Poderes Ejecutivo y Legislativo; **b)** son violatorios de la Constitución Federal, porque depender de que ese tres por ciento descansa sobre la base de las dos terceras partes de los distritos o secciones electorales, según sea el caso, es incongruente y rompe abiertamente con el sistema de mayoría relativa que para obtener triunfos electorales opera en nuestra democracia institucional; y **c)** porque son excesivos y desproporcionales, ya que se requiere que en cada Municipio o sección electoral, correspondiente al tipo de elección de que se trate, se exige que ese porcentaje del tres por ciento del padrón electoral, sujeto a las dos terceras partes citadas, se basen al mismo tiempo y adicionalmente en un dos por ciento de los Municipios, distritos o secciones electorales, según sea el caso de elección para gobernador, diputados locales o miembros de los Ayuntamientos.

En otro orden de ideas, argumenta que, de la misma manera, en el caso de aspirantes que busquen postularse a diputados locales o a miembros de Ayuntamientos, las restricciones y los ejemplos son similares, con la diferencia de que en el caso de los Ayuntamientos con un padrón electoral menor a cinco mil ciudadanos, la violación a los principios constitucionales es aún más grave, ya que exige el cinco por ciento del padrón electoral del Municipio, lo que significa que para el legislador del Estado de Puebla existan Municipios de primera y Municipios de segunda.

Además, son inequitativos, porque se exigen diferentes requisitos para la elección de planillas de miembros de Ayuntamientos, cuyo padrón electoral sea menor a cinco mil ciudadanos y, para el caso del Municipio de Puebla, con relación al resto de los Municipios de la entidad, ya que en el primer caso, el apoyo debe ser del cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y en el segundo, se requiere del tres por ciento, conformado por al menos la mitad de las secciones electorales que los integren, lo que es, discriminatorio y desigual, por tanto, incierto, subjetivo e inequitativo.

Por último, insiste en que tomando en cuenta el derecho humano de que se trata, el legislador local no goza de una libertad absoluta para legislar, pues no puede dejar de observar lo dispuesto en los artículos 35, fracción II y 116, fracción (sic) de la Constitución Federal, los que además deben de interpretarse de manera sistemática. Y que no queda duda de que las disposiciones combatidas imponen condiciones adicionales y restrictivas para el ejercicio del derecho a ser votado, lo que demuestra una violación directa a esos preceptos constitucionales; así como inobservancia a los diversos 23 de la Con-

vención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevén que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual, se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

El artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación:

"Artículo 201 Quáter. Los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos, deberán acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo:

"I. Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que contando con credencial para votar vigente, respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente. De acuerdo con lo siguiente:

"a) Para gobernador del Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado, y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los Municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por Municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

"b) Para la fórmula de diputados de mayoría relativa, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate, y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los Municipios que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por Municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponde. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

"Para el caso de los distritos cuya cabecera es el Municipio de Puebla, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de

ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate, la cual se integrará por electores de por lo menos las dos terceras partes de las secciones electorales que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

"c) Para la elección de planillas de Ayuntamientos de Municipios y para todas las Juntas Auxiliares en el Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos en los siguientes términos:

"En Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al Municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

"En Municipios que cuenten con un padrón electoral superior a cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al Municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

"Para el caso del Municipio de Puebla la relación se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.

"En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos según sea el caso a los que hace mención este inciso podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección."

El artículo cuestionado, establece que, los ciudadanos interesados en participar en una elección como candidatos independientes deberán acompañar a la solicitud de registro respectiva, una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que contando con credencial para votar vigente, respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente, de acuerdo con lo siguiente:

| Puesto de elección popular | Requisitos de la relación de respaldo ciudadano |
|-----------------------------------|---|
| Gobernador | <p>Firma de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrada por electores de por lo menos las 2/3 partes de los municipios que componen la entidad. - En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda. - La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección. |
| Diputados | <p>Firma de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estará integrada por electores de por lo menos las 2/3 partes de los municipios que componen el distrito. - La relación de los ciudadanos por municipio, en ningún caso podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde. - La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección. - Los distritos cuya cabecera es el municipio de Puebla, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate. - Estará integrará por electores de por lo menos las 2/3 partes de las secciones electorales que componen el distrito. |

| | |
|-----------------------------|--|
| | <p>- En ningún caso, la relación de los ciudadanos por sección electoral podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde.</p> <p>- La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección.</p> |
| <p>Ayuntamientos</p> | <p>- En municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5,000 ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos 2/3 partes de las secciones electorales que los integren.</p> <p>- En municipios que cuenten con un padrón electoral superior a 5,000 ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos 2/3 partes de las secciones electorales que los integren.</p> <p>- Para el Municipio de Puebla la relación se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de por lo menos las 2/3 partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.</p> <p>- En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda.</p> <p>- La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección.</p> |

Ahora bien, en relación con el primer aspecto de inconstitucionalidad que plantean los partidos políticos, que se refiere al porcentaje de apoyo ciuda-

dano para quien aspire en participar en un proceso electoral como candidato independiente, concretamente la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento, debe tomarse en cuenta lo expresado en el considerando sexto de esta ejecutoria, en el cual se hace referencia a que se desestimó la acción de inconstitucionalidad, por lo que hace a lo dispuesto en el artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a) y b), en cuanto al porcentaje referido, en virtud de que en la sesión del Tribunal Pleno en que se analizó ese problema jurídico, no se obtuvo la votación necesaria para la declaratoria de invalidez solicitada.

Precisado lo anterior, debe decirse que son fundados los argumentos aducidos en contra de lo dispuesto en el artículo 201 Quáter, fracción I, inciso c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ya que genera un problema de inequidad, en virtud de que sin justificación alguna o elemento objetivo alguno, distingue el porcentaje del respaldo ciudadano entre iguales, es decir, entre los Municipios de esa entidad federativa.

En efecto, de esa disposición se advierte que, para la elección de planillas de Ayuntamientos de Municipios y para todas las juntas auxiliares en el Estado, la relación de respaldo ciudadano, en cuanto al porcentaje se regula de la siguiente manera:

- Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5,000 ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al Municipio de que se trate. Integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integran.

- Municipios que cuenten con un padrón electoral superior a 5,000 ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al Municipio de que se trate. Integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integran.

- Municipio de Puebla, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal; integrada a su vez por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.

Cabe agregar que la parte final de ese inciso c), establece que en ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos, según sea el caso a los que hace mención, podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda.

También es importante precisar que, de la lectura a las constancias del procedimiento legislativo que culminó con el decreto de veintidós de agosto de dos mil quince por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no se advierte manifestación alguna respecto de la distinción que por número de población prevé la norma, ni en relación a la referencia específica al Municipio de Puebla.

En este sentido, este Tribunal Pleno determina que, el artículo reclamado en este segmento, es violatorio del principio de equidad en materia electoral, ya que si bien se ha reiterado que en materia de candidaturas independientes los Congresos Locales cuentan con libertad de configuración legislativa para fijar los requisitos de apoyo ciudadano, ello sobre la base de que la Constitución General de la República no establece valor porcentual alguno para ello, también lo es que como los propios precedentes citados lo indican, esa libertad no es absoluta y, por tanto, debe garantizar reglas que además de permitir el ejercicio del derecho a ser votado, debe procurar que éstas respeten los principios que rigen en la materia electoral, entre ellos, el de equidad.

En el caso, la diferencia que establece el Congreso del Estado de Puebla, entre Municipios, en cuanto al porcentaje de apoyo ciudadano para candidatos independientes, no encuentra justificación alguna, porque se trata de sujetos iguales, es decir, Municipios, y si bien éstos pueden tener diferencias en cuanto al número de población, ello no implica introducir un trato distinto entre iguales; máxime que ni el artículo 115 constitucional, ni el 116 contienen disposición que permita una discrepancia como la que se analiza, la que según se advierte, descansaría en razones de número de población y, porque se trata del Municipio de Puebla, lo que no es suficiente para encontrar un respaldo constitucional a esta regulación.

Por tanto, este Tribunal Pleno determina la invalidez del inciso c), de la fracción I, del artículo 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en las porciones normativas correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano, por número de población y por la distinción del Municipio de Puebla; por tanto, por esta declaratoria de invalidez, el Congreso de esa entidad, deberá legislar a la brevedad a fin de establecer el porcentaje de apoyo ciudadano para la elección de planillas de Ayuntamientos, de Municipios y para todas las juntas auxiliares en el Estado, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional, argumenta que es inconstitucional que en el artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c), se exija que los porcentajes de la relación que contenga el apoyo ciudadano

para candidatos independientes, debe tener como base el padrón electoral y no la lista nominal, cuando esos conceptos guardan diferencia, es decir, el legislador del Estado de Puebla soslayó que dicho padrón se encuentra integrado por ciudadanos que están en el listado nominal y por ciudadanos que, por alguna razón, no se encuentran en éste, pero tienen la posibilidad de ser inscritos en él; por lo que en términos generales, el requisito del tres por ciento que por ejemplo, se fijó para el cargo de gobernador y diputados, se convierte en realidad en una exigencia del tres punto ocho por ciento, esto de un análisis comparativo entre el padrón electoral para el Estado de Puebla y el listado nominal de electores respectivo.

Sobre el particular, es importante tener presente que en el artículo 201 Quáter, fracción I, inciso a), b) y c), en las porciones normativas que se refieren al porcentaje del respaldo ciudadano para los candidatos independientes, se prevé que éste es del padrón electoral, según el caso se indica que es del Estado, de los Municipios, de los distritos electorales y secciones electorales; así como se precisa que la fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

Ahora bien, para dar respuesta al argumento que se plantea, resulta necesario conocer las diferencias entre padrón electoral y lista nominal de electores; para ello, se acude al glosario electoral del Instituto Nacional Electoral,⁴⁰ en donde se proporcionan los siguientes conceptos:

Padrón electoral: Es la base de datos que contiene el nombre y la información básica de todos aquellos ciudadanos mexicanos, en pleno uso de sus derechos político electorales, que han solicitado formalmente y de manera individual su credencial para votar con fotografía.

Lista nominal de electores: Es la base de datos que contiene el nombre y la fotografía de los ciudadanos registrados en el padrón electoral a quienes se les ha entregado su credencial para votar con fotografía.

Aquí se precisa que esas definiciones encuentran sustento normativo en los artículos 128 y 137 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁴¹

⁴⁰ Consultable en la página web del Instituto Nacional Electoral: <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral#/>

⁴¹ " **Artículo 128.**

"1. En el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135

Si se comparan los conceptos referidos, advertiremos que la base de datos correspondiente al padrón electoral, por sus características, es mayor a la de la lista nominal de electores, ya que el padrón contiene el nombre e información de todos aquellos ciudadanos mexicanos, en pleno uso de sus derechos político-electorales, que han solicitado su credencial para votar con fotografía, a diferencia de la lista nominal que incluye a los ciudadanos a los que ya se les entregó dicha credencial.

También es importante tomar en cuenta de nuevo, que en el artículo 201 Ter, apartado D, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se regula el procedimiento de selección de candidatos independientes, que se divide en distintas etapas, entre ellas, la relativa al registro de candidatos independientes, que a pesar de haber sido ya transcrito, resulta necesario reproducir de nueva cuenta, para advertir que cuando alude al respaldo ciudadano, se refiere a que el nombre de éstos aparezca en la lista nominal de electores. Esa disposición, en el segmento indicado, se reproduce a continuación:

"Artículo 201 Ter. Para los efectos de este código, el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:

"...

"D. Del registro de candidatos independientes:

"Los aspirantes a un cargo de elección popular, tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando en todo momento los porcentajes establecidos en los incisos a) al c) del artículo 201 Quárter (sic), así como los demás requisitos establecidos en este código.

"Si ninguno de los aspirantes que solicitan su registro al cargo de gobernador, diputado o planilla de Ayuntamiento acredita haber obtenido, en su respectiva demarcación, el porcentaje de respaldo ciudadano en términos del presente código, el consejo general declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la elección de que se trate.

de esta ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero."

"Artículo 137.

"1. Una vez llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de aquellos a los que se les haya entregado su credencial para votar. ..."

"El instituto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

"a) Los nombres de los ciudadanos, aparezcan con datos falsos o erróneos.

"b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente respectiva.

"c) En el caso de candidatos a gobernador, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en la entidad.

"d) En el caso de candidatos a diputado por el principio de mayoría relativa, cuando los ciudadanos que hayan emitido su apoyo, no tengan su domicilio en el distrito para el que se esté postulando el aspirante del que se trate.

"e) En el caso de candidatos que integren una planilla, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en el Municipio para el que se están postulando.

"f) Los ciudadanos a quienes correspondan las firmas de apoyo, no aparezcan en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.

"g) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante a candidato independiente, sólo se computará una.

"h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.

"i) No se hayan emitido cumpliendo en (sic) los términos establecidos en la, base C, fracción II del presente artículo.

"Dentro (sic) los plazos que establezca la convocatoria, el consejo general analizará la solicitud de registro presentada por el ciudadano, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 201 Quáter de este código, concluido el análisis el consejo deberá sesionar con la única finalidad de pronunciarse sobre el registro de las candidaturas que procedan.

"El secretario ejecutivo tomará las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.

"Los candidatos independientes para gobernador y diputados que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

"Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula.

"En el caso de las planillas de integrantes de Ayuntamiento de candidatos independientes, si por cualquier causa falta el candidato a presidente municipal propietario, se cancelará el registro completo de la planilla."

Precisado lo anterior, debe decirse que el artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c), cuando se refiere a la relación de apoyo ciudadano, concretamente a la exigencia de que el porcentaje de firmas debe corresponder al padrón electoral, es violatorio del principio de certeza electoral, porque confrontando esa disposición con el diverso 201 Ter, apartado D, se acredita que cuando el Instituto Estatal Electoral revise la relación de respaldo ciudadano del candidato independiente, para su registro como tal, verificará que los ciudadanos que conformen esa relación aparecen en la lista nominal de electores, lo que es contradictorio y, por tanto, genera inseguridad jurídica.

Esto es, aquellos interesados en contender en un proceso electoral en el Estado de Puebla por medio de candidatura independiente, al recabar el llamado apoyo ciudadano calcularán el porcentaje que exige el código para ello con base en el padrón electoral, cuando éste por su naturaleza ofrece variables frente a la lista nominal de electores, pues contiene un número mayor de ciudadanos inscritos, lo que representa desde luego, una carga adicional para el interesado, pero lo más grave es que el propio código en su artículo 201 Ter, no se refiere al padrón electoral, sino a la lista nominal de electores, lo que abre la posibilidad de que alguna de las firmas resulten inútiles para el apoyo buscado, pues no es lo mismo formar parte del padrón electoral que estar incluido en la lista nominal de electores, que es la que finalmente sirve para la validez del registro de candidatos y en su momento para ejercer el derecho a votar.

En este apartado, es importante tomar en cuenta que de acuerdo con el principio de objetividad en materia electoral, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, entre otros; y el de certeza que, como se apuntó en párrafos anteriores permite que los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas que regirán su propia actuación y la de las autoridades electorales, principios que difícilmente podrían cumplirse con disposiciones como la cuestionada, que exige el apoyo ciudadano con base en el padrón electoral, a pesar de que en el momento del registro de candidatos independientes, con la consecuente revisión del cumplimiento de los requisitos exigidos para ello, la autoridad electoral revisará ese apoyo ciudadano respecto de la lista nominal de electores; máxime que como lo señala el partido político actor, comparando el padrón electoral para el Estado de Puebla y el listado nominal de electores respectivo, se advierte que hay una diferencia, pues en el padrón electoral aparecen inscritos 4'259,149 (cuatro millones doscientos cincuenta y nueve mil ciento cuarenta y nueve) ciudadanos y en la lista nominal de electores 4'166,407 (cuatro millones ciento sesenta y seis mil cuatrocientos siete) ciudadanos, con fecha de corte al nueve de octubre de dos mil quince.⁴²

Por lo tanto, ha lugar a declarar la invalidez del artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por cuanto se refiere a que el porcentaje de apoyo ciudadano corresponde al padrón electoral; y en virtud de que la invalidez de esa porción normativa impide la aplicación de lo dispuesto en esos incisos, se estima que en vía de consecuencia debe declararse la invalidez de la totalidad de lo dispuesto en éstos, en la inteligencia de que en el presente fallo no se alcanzó la votación necesaria para invalidar el porcentaje del tres por ciento previsto en esos incisos, por sí mismo considerado, según se expuso en el considerando sexto de esta ejecutoria.

Por ello, el legislador del Estado de Puebla, en ejercicio de su libertad configurativa, deberá legislar sobre los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.

⁴² Esta información se obtuvo de la consulta a la página de Internet del Instituto Nacional Electoral.

Subtema 12.4. Comparecencia ante la autoridad administrativa electoral, de los ciudadanos que manifiesten su respaldo a candidato independiente.

Movimiento Ciudadano argumenta que el artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es inconstitucional, porque coloca en una situación inusitada a aquellos que pretendan ser registrados como candidatos independientes, en virtud de que exige que los ciudadanos que otorguen su firma de apoyo al candidato, ratifiquen ésta en lugares específicos designados para tal fin, lo que transgrede el principio de maximización de los derechos fundamentales que ordena el artículo 1o. constitucional y, por ende, coarta el derecho fundamental de ser votado que consagra el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, al imponer un requisito por demás excesivo y oneroso para el aspirante a candidato independiente. Agrega que el artículo combatido desconoce el principio pro persona que protege el artículo 1o. constitucional, ya que impone una condición desproporcionada que no sólo vulnera la Constitución Federal, sino también el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional aduce que, el artículo 201 Ter, apartado C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es inconstitucional por tratarse de una norma restrictiva, inequitativa, inadecuada y desproporcionada para quienes busquen participar en una elección como candidato independiente, en virtud de que por lo que hace al apoyo ciudadano, exige la comparecencia de las personas que hayan brindado apoyo al candidato, es decir, la norma no se limita en exigir la firma como acreditamiento del respaldo ciudadano, sino que ordena además una comparecencia, lo que resulta desproporcionado e imposibilita a los interesados a registrarse como candidato independiente.

Para evidenciar lo anterior, el partido político actor plasma una tabla⁴³ que hace referencia a los Municipios del Estado de Puebla con una descripción de su padrón y con base en ésta afirma que el ciudadano que aspire a ser candidato independiente a la gubernatura del Estado, requiere obtener el tres por ciento del padrón electoral de toda la entidad en firmas de apoyo, lo que ejemplificado al corte del veintiuno de agosto de dos mil quince del padrón electoral para el Estado de Puebla, publicado por el Instituto Nacional Electoral en su página electrónica, arroja que es de cuatro millones doscientos veinti-

⁴³ Fojas cincuenta y seis a sesenta y seis.

siete mil cuatrocientos ochenta y cuatro ciudadanos empadronados, donde el tres por ciento del padrón corresponde a ciento veintiséis mil ochocientos veinticinco ciudadanos, quienes deberán acudir exclusiva y personalmente a las cabeceras distritales a presentar su firma de apoyo en un periodo de veinte días, de donde se obtiene que en promedio se deberán presentar seis mil trescientos cuarenta y un firmas diarias, divididas entre veintiséis distritos electorales, lo que evidencia la dificultad de cumplimentar ese requisito, si se toma en cuenta que esos distritos electorales no son homogéneos por los niveles socioculturales, económicos o geográficos.

Subraya el argumento relativo a que el sistema de candidaturas independientes en el Estado de Puebla atenta contra los principios de objetividad y certeza, si se toma en cuenta que la exigencia de trasladar a los ciudadanos que brinden apoyo al candidato independiente, a los inmuebles sede de la autoridad electoral para que ratifiquen ese apoyo, es un gasto que se contabilizará como tendiente a recabar al apoyo ciudadano y, en ese sentido, la simple obtención de las firmas, se convertiría en un exceso en el tope de gastos; por tanto, violenta los criterios adoptados y aceptados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto cuestionado, a pesar de que en algunos segmentos ha quedado transcrito, es necesario analizarlo en su integridad, por ello, se reproduce de nuevo a continuación:

"Artículo 201 Ter. Para los efectos de este código, el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:

"A. De la convocatoria:

"El consejo general aprobará los lineamientos y la convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular.

"La convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la entidad y en la página de Internet del instituto, y contendrá al menos los siguientes elementos:

"I. Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide;

"II. Los cargos para los que se convoca;

"III. Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes;

"IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;

"V. La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos;

"VI. Los términos para el informe de los recursos utilizados tanto para la obtención de sus apoyos, como para el gasto de campaña el tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en materia de fiscalización; y

"VII. Los órganos competentes para la recepción de las solicitudes.

"B. De los actos previos al registro de candidatos independientes:

"I. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del instituto por escrito en el formato que éste determine;

"II. Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de una persona jurídica constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; debiéndose acreditarse su alta ante el Sistema de Administración Tributaria, anexando los datos de la cuenta que se haya aperturado a nombre de dicha asociación civil para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

"De lo anterior, el órgano competente de conformidad en la convocatoria emitirá la constancia respectiva, y los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

"La cuenta bancaria requerida servirá para el manejo de los recursos para obtener el apoyo ciudadano y para, en su caso, la campaña electoral. Su utilización será a partir del inicio de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano y hasta la conclusión de las campañas electorales y con posterioridad, exclusivamente para cubrir los pasivos contraídos y demás erogaciones. Su cancelación deberá realizarse una vez que se concluyan los procedimientos que correspondan al proceso de fiscalización.

"III. El instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil.

"La persona jurídica a la que se refiere la fracción II de este apartado, deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

"C. De la obtención del apoyo ciudadano:

"I. Durante la etapa establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes, podrán realizar, por medios diversos a la radio y la televisión, actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña;

"II. Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello. El apoyo correspondiente se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el consejo general, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.

"Los partidos políticos o coaliciones podrán acreditar representantes a fin de presenciar la recepción de los respaldos ciudadanos.

"Los inmuebles que se destinarán para la recepción de la manifestación del respaldo ciudadano serán:

"a) Para aspirantes a candidato independiente para la elección de gobernador, en las sedes de los Consejos Distritales que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo, o en su caso, en las oficinas del consejo general;

"b) Para aspirantes a candidato independiente a diputados, en las sedes de los Consejos Distritales que corresponda a la demarcación por la que pretenda competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial al que aspira; y,

"c) Para aspirantes a los Ayuntamientos, en la sede del Consejo Municipal que corresponda a la demarcación por la que pretendan competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial respectivo.

"III. Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el consejo general por el tipo de elección para la que se pretenda ser postulado, el que será equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate;

"IV. Los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.

"D. Del registro de candidatos independientes:

"Los aspirantes a un cargo de elección popular, tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando en todo momento los porcentajes establecidos en los incisos a) al c) del artículo 201 Quárter (sic), así como los demás requisitos establecidos en este código.

"Si ninguno de los aspirantes que solicitan su registro al cargo de gobernador, diputado o planilla de Ayuntamiento acredita haber obtenido, en su respectiva demarcación, el porcentaje de respaldo ciudadano en términos del presente código, el consejo general declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la elección de que se trate.

"El instituto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

"a) Los nombres de los ciudadanos, aparezcan con datos falsos o erróneos.

"b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente respectiva.

"c) En el caso de candidatos a gobernador, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en la entidad.

"d) En el caso de candidatos a diputado por el principio de mayoría relativa, cuando los ciudadanos que hayan emitido su apoyo, no tengan su domicilio en el distrito para el que se esté postulando el aspirante del que se trate.

"e) En el caso de candidatos que integren una planilla, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en el Municipio para el que se están postulando.

"f) Los ciudadanos a quienes correspondan las firmas de apoyo, no aparezcan en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.

"g) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante a candidato independiente, sólo se computará una.

"h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.

"i) No se hayan emitido cumpliendo en (sic) los términos establecidos en la, base C, fracción II del presente artículo.

"Dentro (sic) los plazos que establezca la convocatoria, el consejo general analizará la solicitud de registro presentada por el ciudadano, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 201 Quáter de este código, concluido el análisis el consejo deberá sesionar con la única finalidad de pronunciarse sobre el registro de las candidaturas que procedan.

"El secretario ejecutivo tomará las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos.

"Los candidatos independientes para gobernador y diputados que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

"Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula.

"En el caso de las planillas de integrantes de Ayuntamiento de candidatos independientes, si por cualquier causa falta el candidato a presidente Municipal propietario, se cancelará el registro completo de la planilla."

El precepto que nos ocupa se refiere al proceso de selección de los candidatos independientes y describe las etapas que conforman éste; así, prevé cuatro etapas para ello, relativas a la convocatoria; a los actos previos al registro de candidatos independientes; a la obtención del apoyo ciudadano, y al registro de candidatos independientes.

El apartado A establece que la convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la entidad y en la página de Internet del Instituto Estatal Electoral y que contendrá al menos los elementos que menciona, entre ellos el contenido en la fracción IV relativo al calendario que establezca fechas, horarios y domicilios, en los cuales, se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo al candidato ciudadano. El apartado C relativo a la obtención del apoyo ciudadano prevé en su fracción II, que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello; así como que el apoyo correspondiente, se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, el cual deberá contener la firma o huella del manifestante.

La disposición combatida es clara en establecer que, aquellos ciudadanos que brinden su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente a manifestar ese apoyo, con copia y original de su credencial de elector vigente, ante la autoridad electoral y en los inmuebles destinados para ello.

En este apartado, es importante reiterar que en materia de candidaturas independientes esta Suprema Corte ha sustentado el criterio de amplia libertad de configuración legislativa de los Congresos Locales, pero también ha determinado que esa libertad no es absoluta, pues en todo caso, el régimen que se diseñe, debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efec-

tiva del ejercicio de dicha prerrogativa constitucional, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a las candidaturas independientes no sean desproporcionados o irrazonables. En otras palabras, la libertad de configuración legislativa no puede atentar al núcleo fundamental del derecho en cuestión.

También es necesario enfatizar que de acuerdo con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal,⁴⁴ todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios que ahí se enumeran, entre ellos, el de progresividad, lo que llevado al caso implica que, las Legislaturas tienen el deber de hacer posible el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en el supuesto que se analiza, para que puedan acceder como candidatos independientes a cargos de elección popular; así como se traduce en no aprobar disposiciones que en lugar de proteger un derecho fundamental, constituyan un obstáculo que lo haga nugatorio.

Precisado lo anterior, debe decirse que, asiste la razón a los partidos políticos ya mencionados, pues la regla consistente en exigir que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen, en los inmuebles destinados para ello, es una regla que constituye una carga excesiva para aquellos que aspiren a un cargo de elección popular en el Estado de Puebla; es una medida desproporcionada si se atiende al objetivo que busca el legislador ordinario de cerciorarse de la certeza del apoyo ciudadano expresado.

En efecto, de la lectura al artículo cuestionado, se advierte que los ciudadanos que manifiesten su respaldo a un aspirante a candidato independiente, deberán comparecer ante la autoridad administrativa electoral, con original y

⁴⁴ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos 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.

"...

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

copia de su credencial de elector, esta medida es excesiva, porque si bien su propósito es el de acreditar en forma fehaciente que el aspirante a candidato independiente tiene el respaldo ciudadano que exige el propio código, en los porcentajes ya referidos en esta ejecutoria, también lo es que ello se puede obtener, con la exigencia de los datos de la credencial para votar y la copia respectiva de ésta, sin necesidad de comparecencia, pues ello torna el requisito en una difícil carga que pudieran desahogar las personas interesadas, si se toma en cuenta las variables poblacionales y geográficas que cada Municipio de la entidad tiene; es decir, para el legislador del Estado de Puebla, la firma que expresa el apoyo ciudadano, con los datos de nombre, domicilio, clave de elector y, en su caso, copia de la credencial respectiva no son suficientes, por lo que agregó la exigencia de la comparecencia para expresar ante autoridad administrativa electoral el apoyo respectivo, empero, este requisito es una carga desproporcionada que termina afectando el núcleo esencial del derecho a ser votado, pues no tomó en cuenta el legislador que la acreditación fehaciente del respaldo ciudadano, puede llevarse a cabo por otros medios, como lo es aquel que el propio código combatido prevé, es decir, el de la verificación de la credencial de elector de aquellos firmantes, frente a la base de datos que conforma el Registro Federal de Electores.

Lo antedicho, significa que si la medida adoptada tiene como fin acreditar de manera fehaciente el respaldo ciudadano, ello se tradujo en un requisito que ignoró la posibilidad de que la información de los ciudadanos que respalden al candidato independiente, puede ser confrontada con la información contenida en el registro referido, pues de ahí parte la elaboración del padrón electoral y en su momento la lista nominal de electores; máxime que el código en el artículo 201 Ter, apartado D, establece que el Instituto Estatal Electoral, en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores, así como precisa en distintos incisos, cuándo no se computarán las firmas para los efectos del porcentaje requerido, de donde se advierte que el propio ordenamiento reconoce la existencia de un medio que finalmente servirá para confrontar la información electoral de aquellos ciudadanos que brinden respaldo al candidato independiente, por lo que resulta innecesario y excesivo el requisito de la comparecencia.

Cabe agregar que la exigencia de la comparecencia se traduce en un requisito desproporcionado que termina generando una afectación a aquellos que pretendan ser candidatos independientes, pues se trata de un requisito gravoso que dificulta por el traslado de los ciudadanos, obtener el apoyo que exige la ley.

No se desconoce que el legislador del Estado de Puebla con la medida, pretendió evitar algún tipo de abuso en el uso de fotocopias de las credenciales de elector de las personas que brinden apoyo ciudadano a un aspirante a candidato independiente, sin embargo, reconociendo la necesidad de que se acredite en forma fehaciente dicho apoyo, ello no implica que la autoridad no adopte medidas razonables, tendientes a lograr el objetivo legítimo que persigue, pero sin obstaculizar el pleno ejercicio del derecho a ser votado de aquellos que decidan competir por medio de una candidatura independiente.

Asimismo, se indica que en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014,⁴⁵ en la que se analizó el Código Electoral del Estado de Michoacán, se planteó la inconstitucionalidad del artículo 312, párrafo primero, de ese código, que prevé una regla similar a la que ahora se declara inconstitucional, es decir, la relativa a la comparecencia de los ciudadanos que manifiesten su respaldo ciudadano a candidatos independientes, sin que se concluyera con la declaratoria de invalidez solicitada; empero, en dicha ejecutoria no se hizo mayor análisis respecto del requisito que hoy se analiza, sino que su enfoque se refirió a la exigencia de la presentación de la credencial de elector de aquellos ciudadanos que expresaron respaldo ciudadano, lo que se explica porque el concepto de invalidez respectivo no contenía mayor énfasis respecto ese requisito.

Lo anterior, claramente se corrobora de la transcripción al considerando décimo noveno de esa ejecutoria, que es del tenor siguiente:

"...

"(386) DÉCIMO NOVENO.—Los ciudadanos que manifiesten su apoyo a un candidato independiente deben presentar copia de su credencial para votar. El accionante afirma que el artículo 312, párrafo primero, es inconstitucional porque obliga a los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a algún aspirante a candidato independiente a presentar copia de su credencial para votar, y esto resulta desproporcionado e irracional pues, además, tendrán que presentar el original de dicho documento y comparecer ante los funcionarios que la autoridad electoral designe al efecto, quienes podrán cotejar, de manera directa e inmediata, los datos que estimen necesarios, y constatar que se encuentran en pleno goce de sus derechos político-electorales, y están inscritos en el listado nominal y pertenecen a la demarcación territorial de la candidatura que deseen apoyar.

⁴⁵ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

"(387) El argumento recién referido es infundado, atento a las razones que se desarrollan a continuación.

"(388) El Código Electoral de Michoacán dispone que entre las etapas que conforman el proceso de selección de los candidatos independientes se encuentra la relativa a la obtención del respaldo ciudadano, durante la cual, los aspirantes registrados podrán realizar acciones encaminadas a obtener el apoyo de la ciudadanía mediante manifestaciones personales, siempre que cumplan con los requisitos que, al efecto, establece la propia normativa en cita.

"(389) Vinculado con lo anterior, la ley en comento señala que las manifestaciones de respaldo se recibirán en los consejos electorales de comités municipales, exclusivamente, dentro de la etapa correspondiente y, además, precisa los pasos que debe seguir quien decida expresar su apoyo a algún candidato independiente.

"(390) En efecto, en relación con esto último, el código comicial estatal dispone que quienes decidan dar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente tendrán que comparecer personalmente en los inmuebles destinados para ello, ante los funcionarios electorales designados al efecto y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes contendientes, con copia y original de su credencial para votar vigente, para llenar el formato correspondiente, que deberá contar con la firma o huella de quien lo suscribe.

"(391) Además, prevé que presentadas las manifestaciones respectivas, las autoridades electorales verificarán por medios idóneos que ningún ciudadano emita más de una expresión de apoyo para el mismo cargo de elección popular, y que no lo hagan quienes hayan sido dados de baja del padrón electoral por haber sido suspendidos de sus derechos político-electorales, o no pertenezcan al ámbito (estatal, distrital o municipal) que corresponda al aspirante que pretenda competir, y también establece que cuando el formato carezca de los datos requeridos, la declaración de respaldo será nula.

"(392) Finalmente, indica que al concluir el plazo previsto para las expresiones de apoyo, se declarará quiénes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, para lo cual, se verificarán las manifestaciones emitidas a favor de cada uno de los aspirantes, pues sólo será reconocido tal carácter a quien obtenga el mayor número de respaldos válidos, siempre que sea mayor al porcentaje exigido para cada cargo, y si ninguno de los interesados lo obtuviere, se declarará desierto el proceso de selección correspondiente.

"(393) Las consideraciones desarrolladas con antelación ponen de relieve que la finalidad del procedimiento referido es constatar, con certeza, quién de los aspirantes a ser registrados como candidatos ciudadanos obtuvo un mayor número de respaldos, a efecto de que se le reconozca la posibilidad de ser registrado con tal carácter.

"(394) En este sentido, los requisitos a los que aluden los preceptos antes señalados constituyen los elementos mínimos necesarios para acreditar que los aspirantes a candidatos independientes cumplen las condiciones básicas de elegibilidad necesarias para ocupar un cargo de elección popular, cuando menos, en lo relativo a la representatividad que debe tener, conforme a la norma comicial del Estado, para participar en condiciones de equidad en la contienda electoral.

"(395) En este sentido, contrariamente a lo señalado por el accionante, la previsión que se tilda de inconstitucional, en la que se obliga a quienes manifiesten su respaldo a favor de algún aspirante a que presenten copia de su credencial para votar vigente, debe entenderse como un requisito razonable, en tanto que tiene el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor.

"(396) Ello, pues resultaría absurdo hacerlo ante la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

"(397) Por tanto, la exigencia establecida en el numeral combatido no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

"(398) A lo anterior, debe agregarse que el requisito en comentario no es excesivamente gravoso, pues el ciudadano que posea su credencial para votar y decida manifestar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente, de manera fácil e inmediata podrá obtener una copia de dicho documento para presentarlo ante la autoridad correspondiente.

"(399) En virtud de lo anterior, como se adelantó, la previsión impugnada no resulta contraria a la Ley Fundamental y, por tanto, lo conducente es reconocer la validez del artículo 312, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de Michoacán. ..."

Lo mismo ocurre con la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014,⁴⁶ en la que se estudió el artículo 235, fracción I, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, cuya sentencia invocó como precedente la acción de inconstitucionalidad transcrita, es decir, la 42/2014 y sus acumuladas, y en la cual el enfoque se dirigió principalmente a la presentación de la credencial de elector de aquellos que brinden respaldo ciudadano a una candidatura independiente, sin que se advierta argumento alguno sobre el requisito de comparecencia, en los términos en que fue impugnado en la ejecutoria que ahora nos ocupa.

Para ello, resulta importante transcribir las consideraciones de la acción 40/2014 y sus acumuladas, que son las siguientes:

"En otro aspecto, el promovente alega que el artículo 235, fracción I, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado, deviene inconstitucional, al establecer que los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los domicilios oficiales de las Comisiones Distritales, o Comités Municipales Electorales, con su credencial para votar vigente, llenando el formato que para tal efecto apruebe el Pleno del consejo, debiendo anexar a éste, copia por ambos lados de su credencial para votar con fotografía, pues, estima que este último requisito es desproporcional, irracional e innecesario, lo cual obstaculiza el derecho de ser votado por medio de candidaturas independientes.

"El artículo que se impugna, en la parte que interesa, textualmente dispone lo siguiente:

"Artículo 235.' (se transcribe)

"Se estima que también es infundado dicho concepto de invalidez, toda vez que, como estableció este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, contrario a lo

⁴⁶ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien hizo suyo el asunto en sustitución del Ministro Sergio A. Valls Hernández, resuelta en sesión de uno de octubre de dos mil catorce.

señalado por el accionante, el requisito de que quien decida apoyar a un candidato independiente deberá presentar copia de su credencial de elector, es razonable, en tanto que tiene el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor.

"Ello, pues resultaría absurdo hacerlo ante la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

"Por tanto, la exigencia establecida en el numeral combatido no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

"A lo anterior, debe agregarse que el requisito en comento no es excesivamente gravoso, pues el ciudadano que posea su credencial para votar y decida manifestar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente, de manera fácil e inmediata podrá obtener una copia de dicho documento para presentarlo ante la autoridad correspondiente.

"Por las razones apuntadas, se reconoce la validez del artículo 235 de la Ley Electoral del Estado. ..."

En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en cuanto exige que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar, ante los funcionarios electorales que se designen en los inmuebles destinados para ello.

DÉCIMO NOVENO.—Efectos. En términos de lo establecido en los artículos 41, fracción IV y 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables a las sentencias dictadas en una acción de inconsti-

tucionalidad al tenor de lo señalado en el artículo 73 de este ordenamiento, en los fallos que se emitan en un asunto de esa naturaleza es necesario fijar con precisión sus efectos,⁴⁷ en su caso, los órganos obligados a cumplirla, los efectos de invalidez que se podrán extender a otras normas generales que guarden una relación de dependencia con las invalidadas y el momento a partir del cual deben surtirse dichos efectos.

En ese contexto, a continuación se precisan los efectos de las declaraciones de invalidez contenidas en los considerandos séptimo, décimo cuarto, décimo quinto, décimo octavo de esta sentencia, en los siguientes términos:

1. En el considerando séptimo de este fallo se declaró la invalidez del artículo 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que indican: "coaligarse o" y "coaliciones o" y 62, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en virtud de que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, pues la norma de tránsito antes mencionada es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en esta materia.

Por lo anterior, debe estimarse que el vicio de las citadas porciones normativas debe extenderse a los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; más aún respecto de los párrafos segundo y tercero del artículo 62 antes referido cuya naturaleza accesoria a la regulación invalidada del párrafo primero de ese numeral provoca también su invalidez en vía de consecuencia.

Por otra parte, al haberse declarado la invalidez de la porción normativa que indica: "*padrón electoral*", de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo

⁴⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en virtud de que la invalidez de esa porción normativa impide la aplicación de lo dispuesto en esos incisos, se estima que en vía de consecuencia debe declararse la invalidez de la totalidad de lo dispuesto en éstos; en la inteligencia de que en el presente fallo no se alcanzó la votación necesaria para invalidar el porcentaje del tres por ciento previsto en esos incisos, por sí mismo considerado, por lo que el legislador deberá, en ejercicio de su libertad configurativa, volver a legislar sobre los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.

Por ello, atendiendo a lo señalado en el artículo 41, fracción IV, de la referida ley reglamentaria se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65, 65 Bis y de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

2. En relación con la invalidez de los artículos 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo y fracción VI, 201 Ter, apartado C, fracción IV y 201 Quáter, fracción I, incisos a), b) y c), dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, el propio Congreso y el gobernador de ese Estado deberán aprobar las reformas legislativas que prevean: 1. El periodo que debe ocurrir entre la conclusión de la precampaña y el inicio del registro de candidatos; 2. Establecer plazos concretos para la realización de actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano de candidaturas independientes y, 3. Regular en ejercicio de su libertad configurativa, los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.

En los casos mencionados no cobra aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

Por lo que se refiere al resto de las normas declaradas inválidas, este Tribunal Pleno no considera necesario fijar efecto alguno al no ser necesarios ni referirse a cuestiones que trasciendan o afecten aspectos sustanciales del inminente proceso electoral.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.⁴⁸

Por último, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaraciones de invalidez realizadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015, promovidas por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, respecto de los artículos 157, 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica: "*militante, afiliado o su equivalente*" y II, 201 Ter, apartado C, fracción I, 201 Quáter, fracción I, incisos a) y b), en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes, así como 321, inciso e), del decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 13, fracciones I y IV, 16, apartados A y C, párrafo segundo, 41, párrafo tercero, con la salvedad indicada en el resolutiveo cuarto de esta sentencia, 58 Bis, 200, 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, con la salvedad precisada en el resolutiveo segundo de este fallo, 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos, 202, párrafo segundo, 224, párrafos primero y último, 226 Bis, 318, párrafo tercero y fracción VII, 320, fracción II, y 321, incisos d) y h), todos del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que, respectivamente, indican: "*coali-garse o*" y "*coaliciones o*", 62, párrafo primero, 200 Bis, apartado B, fracción II,

⁴⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, número de registro digital: 170879.

párrafos primero y segundo y fracción VI, 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II, 201 Ter, apartado C, fracción IV, 201 Quáter, fracción I, incisos a), b), estos últimos sólo por cuanto utilizan al padrón electoral como base a la que se aplica el porcentaje mínimo de ciudadanos que deban respaldar una candidatura ciudadana y c), así como el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

QUINTO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65, 65 Bis y de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en términos de los considerandos séptimo y décimo octavo de esta ejecutoria.

SEXTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes, a la improcedencia y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de

García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo sexto, en su primera parte, consistente en la declaración de invalidez del artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra. La Ministra Luna Ramos anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., y cinco votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1., consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, en la porción normativa que indica "militante", del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El Ministro Silva Meza anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1., consistente en la declaración de invalidez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, en la porción normativa que indica "afiliado o su equivalente", del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. El Ministro Silva Meza anunció voto particular.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, y Medina Mora I., y cinco votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El Ministro Silva Meza anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.2, consistente en la declaración de invalidez del artículo 201 Ter, apartado C, fracción I, del

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora I. votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.3, consistente en la declaración de invalidez del artículo 201 Quáter, fracción I, incisos a) y b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron a favor.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, y cinco votos en contra de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando décimo séptimo, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 321, inciso e), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos respectivos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 13, fracciones I y IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo séptimo, en su primera parte, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 16, apartado A, y 320, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo séptimo, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 16, apartado C, párrafo segundo, 318, párrafo tercero y fracción VII, y 321, incisos d) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en razón de que las candidaturas comunes, frentes y fusiones no están reservadas en exclusiva al legislador federal, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea, salvo por las porciones normativas relativas a los frentes y fusiones que estimó inválidas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando séptimo, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 41, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, al tenor de la interpretación propuesta. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. La Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos noveno y décimo consistentes, respectivamente, en el reconocimiento de validez de los artículos 200 y 224, párrafos primero y último, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo

Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, salvo de la porción normativa que indica "militante, afiliado o su equivalente", del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Cossío Díaz y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., respecto del considerando décimo sexto, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Quinquies, apartado C, últimos tres párrafos, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas anunciaron voto de minoría. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas a favor del proyecto original y en contra de la modificación aceptada, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo segundo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

En relación con el resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea y por la invalidez adicional respecto de los frentes y fusiones, Pardo Rebolledo con reservas y

obligado por el criterio mayoritario, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales con reservas y obligado por el criterio mayoritario, respecto del considerando séptimo, en su primera parte, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 41, párrafos primero, en la porción normativa que indica "coaligarse o", y tercero, en la porción normativa que señala "coaliciones o", y 62, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, consistente en la declaración de invalidez del artículo 200 Bis, apartado B, fracciones II, párrafos primero y segundo, y VI, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.4, consistente en la declaración de invalidez del artículo 201 Ter, apartados A, párrafo segundo, fracción IV, y C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo octavo, sus subtemas 12.2 y 12.3 consistentes, respectivamente, en la declaración de invalidez de los artículos 201 Ter, apartado C, fracción IV, y 201 Quáter, fracción I, incisos a) y b), por cuanto se refiere a que el porcentaje de apoyo ciudadano corresponde al padrón electoral, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo cuarto y décimo octavo, en su subtema 12.3, consistentes, respectivamente, en la declaración de invalidez de los artículos 201 Quáter, fracción I, inciso c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y décimo primero transitorio del decreto por el que se reformó dicho código.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo noveno, consistente en la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, consistente en la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los Ministros Luna Ramos como Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Luna Ramos anunció voto particular. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con los puntos resolutivos sexto y séptimo:

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de diecisiete, diecinueve y veintitrés de noviembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de febrero de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015.

Antecedentes

1. En la sesión del veinticuatro de noviembre del dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió las acciones de inconstitucionalidad en cita al rubro, interpuestas por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Morena, que controvirtieron el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos preceptos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
2. Para efectos de claridad, solamente describo las determinaciones de la mayoría con las cuales disiento, a saber, el considerando décimo primero y el décimo séptimo; en cada caso, las razones mayoritarias son seguidas de la explicación que sustenta dicho disenso.

I. Suspensión del derecho al voto de las personas sujetas a proceso penal que merezca sanción corporal (considerando décimo primero).

3. Los accionantes impugnaron el artículo 13, fracciones I y IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que establece la suspensión del derecho al voto de los ciudadanos que estén sujetos a proceso penal por delito que merezca pena corporal desde que se dicte el auto de formal prisión o el de vinculación a proceso, así como de aquellas personas prófugas de la justicia desde el momento de la emisión del auto de aprehensión o reaprehensión hasta la prescripción de la acción penal.

Razones mayoritarias

4. La sentencia reconoció la validez de ambas fracciones, pues se consideró que su redacción era acorde con la del artículo 38 constitucional, fracciones II y V, respectivamente. Con base en lo resuelto en la contradicción de tesis 6/2008-PL, se estimó que debía realizarse una interpretación conforme de las fracciones impugnadas. Respetando el principio de presunción de inocencia, se entendió que el primer supuesto solamente puede operar cuando la persona esté privada efectivamente de su libertad. En cuanto al segundo supuesto, no debe atender a la simple emisión de una orden de aprehensión, sino al concepto de prófugo de la justicia y a la finalidad de sancionar la evasión de la misma.

Razones de disenso

5. No comparto el sentido de la resolución en cuanto a la declaratoria de validez de la fracción I del artículo 13 del Código Electoral local. Siguiendo el mismo razonamiento que expuse en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas, considero que una interpretación conforme no puede salvar la constitucionalidad de la fracción. Considero que debe prevalecer la presunción de inocencia independientemente de si el individuo sujeto a proceso se encuentra en libertad o en prisión preventiva.
6. No obstante lo anterior, para manifestarme a favor de la declaratoria de validez de la fracción IV del mismo precepto, pues se trata de un supuesto diametralmente distinto al de estar sujeto a proceso. Desde mi perspectiva, éste es un problema de Estado de derecho. El estar prófugo de la justicia implica no acceder al cumplimiento del sistema en general, por lo tanto, no pueden aplicarse los principios pro persona y de presunción de inocencia en su beneficio. Este último principio opera siempre que el individuo esté ya sujeto a la acción del Estado y no cuando la evade.

II. Representación proporcional (considerando décimo séptimo).

7. Los accionantes impugnaron los artículos 16, apartados A y C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, y fracción VII, 320, fracción II y 321, incisos d), e) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Estos artículos establecen que la primera asignación por representación proporcional recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el referido principio, siempre que no haya alcanzado la constancia respectiva. Los accionantes estimaron que esta regulación conculca el principio de representación proporcional, beneficia únicamente a un partido político e invariablemente al que quedó en segundo lugar.

Razones mayoritarias

8. La sentencia parte del reconocimiento de la libertad de configuración en la materia que goza la Legislatura Local, siempre y cuando respete los límites constitucionales establecidos en el artículo 116, fracción II, entre ellos, los límites de sub y sobrerrepresentación. Posteriormente, reconoce que de una lectura aislada de la porción normativa podría pensarse que se distorsiona el sistema de representación proporcional, ya que parece una regla de asignación por mayoría. Sin embargo, la mayoría recalca que esa probable distorsión se ve compensada, pues en las asignaciones posteriores el partido en que haya recaído la llamada primera asignación le será descontado un número de votos equivalente al 3% de la votación válida emitida. Además, se afirma que todos los partidos políticos que se encuentren en el supuesto que prevé la norma cuestionada pueden aspirar a esa primera asignación por mayor porcentaje. Por ello, la mayoría estimó que los preceptos impugnados respetan los límites constitucionales y son válidos.

Razones de disenso

9. El sistema de reparto de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de Puebla prevé la asignación directa de una curul a la fórmula de

candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva. Así, una vez que se realiza este reparto, se restará de la votación del partido en cuestión el 3% de los votos. Sin embargo, no es hasta la segunda asignación en la que se toma en cuenta los conceptos de "cociente natural", "resto mayor" y "porcentaje mínimo". Esta mecánica no permite que en este primer reparto de asignación por "mayor porcentaje", se lleve a cabo la valoración acerca de si se genera una sub o sobrerrepresentación de 8% por parte de algún partido político, ni la valoración del porcentaje mínimo.

10. Discrepo con la declaración de validez de los artículos impugnados, ya que considero que ni el artículo 41, ni el artículo 116 constitucionales, permiten repartos a partidos que hayan obtenido el "segundo lugar" en proporción de votaciones fuera de la fórmula aplicable al resto de las curules de representación proporcional. Los repartos antes de la resta del 3% o a los que escapan de la aplicación de la fórmula de sobrerrepresentación, menoscaban al sistema de representación proporcional, el cual debe aplicarse de manera igual a todos los curules que no se reparten por mayoría relativa. Esta posición fue la que ya adopté en la acción de inconstitucionalidad 64/2015, del Estado de Sinaloa, donde también se hacía una excepción a la fórmula general de reparto de representación proporcional.
11. Por las razones apuntadas, respetuosamente, disiento de la resolución alcanzada en estos puntos por la mayoría de los Ministros integrantes de este Pleno.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de febrero de 2016.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, resueltas por el Tribunal Pleno el 24 de noviembre de 2015.

En las acciones citadas al rubro, anuncié que formularía voto concurrente con relación a lo resuelto en el considerando décimo primero de la ejecutoria, en el que se reconoció la validez del artículo 13, fracciones I y IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; mi disenso con la ejecutoria, es en específico respecto de las razones que sostiene la constitucionalidad de la fracción I que prevé la suspensión del derecho a votar a quienes estén sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso.¹

Los razonamientos del fallo se apoyan en un precedente del Tribunal Pleno,² en el cual, la mayoría estableció que una medida legislativa similar a la ahora impugnada era

¹ Mientras que la IV, establece tal suspensión en el caso de aquellos que estén prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal, por lo que las consideraciones que al efecto contiene la ejecutoria son diversas.

² Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, resuelta en sesión pública de 2 de octubre de 2014.

válida, bajo una interpretación conforme, esto es, que el impedimento para votar, opera *sólo* cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues, ello implica su imposibilidad física para ejercer tal derecho, de lo contrario, el sujeto sí podrá ejercer su derecho a votar, como ocurre en el caso de que se encuentre libre bajo fianza.

Mi posicionamiento en dicho precedente, si bien fue a favor de reconocer la validez de la norma general, pero lisa y llanamente, es decir, no a través de la interpretación conforme efectuada por la mayoría.

Lo anterior, en congruencia con el criterio que he sostenido en otros asuntos del conocimiento de este tribunal, en los cuales se interpretó también el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, en cuanto a la suspensión del voto activo por encontrarse sujeto a proceso por delito que merezca pena privativa de la libertad personal.

En efecto, en la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009,³ así como en la contradicción de tesis 6/2008-PL,⁴ mi criterio ha sido que las medidas legislativas en las cuales se suspende el derecho a votar son válidas, lisa y llanamente, pues, así lo mandata el artículo 38, fracción II, constitucional, siendo que, como también he sostenido en reiteradas ocasiones, esta Suprema Corte debe estar a las restricciones que la Constitución Federal estipule.

Así pues, en el caso, se trata de una restricción constitucional –suspensión del derecho político a votar–; la cual, además, data del Constituyente de 1917.

Al efecto, es pertinente retomar lo señalado en la ejecutoria de la citada contradicción de tesis 6/2008-PL (fojas 119 a 121), en cuanto que, según da cuenta la obra "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", tal estipulación tuvo como sostén la siguiente argumentación:

"Debates.—Congreso Constituyente de 1856.—Este artículo que corresponde al 38 de la Constitución de 1857, se presentó como artículo 44 en el Proyecto de Constitución de 1856.—En la sesión del 9 de septiembre de 1856, se presentó el artículo 44, del Proyecto de Constitución en los términos siguientes: 'La ley fijará los casos y la forma

³ Resueltas en sesión pública de 28 de mayo de 2009.

⁴ Fallada el 26 de mayo de 2011, y que dio lugar al criterio jurisprudencial «P./J. 33/2011» que dice textualmente: "DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.—El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, presupuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo."

en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacerse la rehabilitación.'.—A moción del señor Reyes se añadió que la ley fije también los casos en que se han de perder los derechos del ciudadano.—Con esta adición, el artículo quedó aprobado por unanimidad de los 84 diputados presentes.—Congreso Constituyente de 1916.—Este precepto se presentó como artículo 38 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.—En la 57a sesión ordinaria celebrada el martes 23 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 38 del proyecto de Constitución: 'El artículo 38 del Proyecto establece los principales casos en que se suspenden los derechos del ciudadano dejando a la ley reglamentaria determinar los demás que den lugar a la misma pena y a la pérdida de tales derechos.'.—Se propuso a la asamblea la aprobación del artículo 38 redactado en los siguientes términos: 'Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo señalare la ley; II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; III. Durante la extinción de una pena corporal; IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que se prescriba la acción penal, y VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.—La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de haber la rehabilitación.—Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 23 de enero de 1917. Francisco J. Múgica. Enrique Recio. Enrique Colunga. Alberto Román. L.G. Monzón.'.—En la 63a sesión ordinaria celebrada el viernes 26 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 168 votos fue aprobado el artículo 38.'

De lo que se observa que el Órgano Constituyente tuvo como objetivo, al aprobar el texto del artículo 38, prever los supuestos en los que se suspenderán los derechos del ciudadano, dejando a la ley la determinación de los demás que dieran lugar a la misma pena y a la pérdida de esos derechos.⁵

Por tanto, reitero, al tratarse de una restricción constitucional, esta Corte debe estar a la misma, conforme lo estableció el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 293/2011.⁶

Lo que, además, no se opone a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como se estableció en la tesis número 2a. CXXVIII/2015 (10a.), de la Segunda Sala, de

⁵ H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, "Derechos del pueblo mexicano. México a través de su constituciones", Tomo VI, pp. 50-51.

⁶ Criterio que se contiene en la tesis de jurisprudencia «P./J. 20/2014 (10a.)» del tenor literal siguiente:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.—El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos

rubro: RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.¹⁷

Como tampoco se contraponen con el principio de presunción de inocencia, conforme a las razones que quedaron plasmadas en el voto particular que formulé en la citada contradicción de tesis 6/2008-PL, al cual remito en obvio de mayores repeticiones.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 33/2011, P./J. 20/2014 (10a.) y 2a. CXXVIII/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 6, en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y del viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014 página 202 y Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1299, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano."

¹⁷ Cuyo texto dice:

"Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011 (*), las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; razonamiento que generó, a su vez, que esta Segunda Sala emitiera el criterio jurisprudencial 2a./J. 119/2014 (10a.) (**), relativo a que son inoperantes aquellos agravios en los cuales se pretenda desconocer el texto de la Ley Fundamental cuando se esté en presencia de una disposición que contenga una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional. Ahora bien, adicional a ello, de lo previsto en los numerales 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que los Estados Parte han dispuesto que las restricciones convencionalmente permitidas, son aquellas que por razones de interés general se dictaren en las leyes domésticas, con el propósito para el cual han sido establecidas, además de resultar ineludibles por razones de seguridad y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. En este sentido, las restricciones constitucionales encuentran sustento también en el propio texto del instrumento internacional en cita, pues se tratan de una manifestación soberana del Constituyente Originario o del Poder Revisor de la Norma Fundamental, en el que se incorporan expresamente este tipo de finalidades en la Constitución General."

I. EDUCACIÓN. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA DE EXPEDIR LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN ESA MATERIA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE Y LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, VULNERA EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL.

Voto concurrente que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la controversia constitucional 38/2014.

El pasado veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por unanimidad de diez votos declarar fundada la controversia constitucional 38/2014, al actualizarse la omisión legislativa hecha valer por el promovente, consistente en la falta de regulación en materia educativa en el Estado de Oaxaca, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal,¹ en la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la Ley General de Educación.²

Si bien comparto el sentido de la sentencia, estimo necesario realizar voto concurrente a efecto de robustecer las consideraciones en que se sustenta y desarrolla el alcance de las facultades legislativas para el Estado de Oaxaca, así como el estudio de las omisiones legislativas en los casos en que el deber de legislar deriva de un precepto legal y no de un precepto constitucional como es el caso.

A. Alcance de las facultades legislativas para el Estado de Oaxaca

Como se indica en la sentencia, el veintiséis de febrero de dos mil trece fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reforma a los artículos 3o. y 73 de la Constitución Federal, cuyo artículo tercero transitorio señala que el Congreso de la Unión debía expedir las reformas a la Ley General de Educación y a la Ley del Instituto Nacional para la Educación, en un plazo de seis meses.

Así pues, el once de septiembre de dos mil trece, fueron publicados por una parte, el Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley General de Educación y, por otra, el Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, cuyos artículos terceros transitorios determinaron que los gobiernos estatales debían armonizar sus legislaciones y las disposiciones aplicables con base en las mencionadas leyes en un plazo de seis meses, que feneció el doce de marzo de dos mil catorce, sin que a la fecha de la resolución de la controversia se hubieren emitido las legislaciones correspondientes en el Estado de Oaxaca.

En ese sentido y dado que los referidos artículos transitorios establecieron un deber para los Estados de armonizar sus legislaciones a los ordenamientos citados, que implican cuestiones relacionadas con el servicio profesional docente, considero que la sentencia debió desarrollar el alcance de las facultades legislativas que, al efecto fueron

¹ Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Artículos terceros transitorios de los decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, por los que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reforma la Ley General de Educación.

otorgadas por la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educación al Estado de Oaxaca.

Lo anterior, en consideración a lo resuelto por el Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 47/2014 y 48/2014, en las cuales se determinó que sólo la Federación tiene competencia para legislar en materia del servicio profesional docente.

Lo expuesto resulta trascendente debido a que abre el cuestionamiento sobre el alcance de las atribuciones legislativas de las entidades federativas en materia de servicio profesional docente.

Si bien es cierto que la materia del servicio profesional docente se encuentra federalizada, los artículos 8 y 9 de la Ley General del Servicio Profesional Docente³ otorgan competencias operativas a las autoridades educativas a nivel estatal.

Por su parte, el artículo 1o., tercer párrafo, de la Ley General del Servicio Profesional Docente determina que el marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustará a las previsiones de la misma, del mismo modo que los servicios de educación básica y media superior que, en su caso, impartan los Ayuntamientos.

Asimismo, el propio artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente señala que: "*Los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.*"

Como se observa, existe un deber de armonización de las leyes de las entidades federativas que deriva de los preceptos citados, el cual, no había sido acatado por el Estado de Oaxaca.

Cabe destacar que dicho deber existe aun cuando se argumentara que no se actualiza una omisión legislativa, al considerar que el Estado de Oaxaca no puede legislar en materia de servicio profesional docente, debido a que las entidades federativas no pueden legislar de manera ancilaria sobre la materia de servicio profesional docente.

La obligación de ajuste permanece vigente, independientemente de que las entidades federativas puedan o no legislar en cuestiones relativas al servicio profesional docente, pudiendo considerar, por ejemplo, la posibilidad de derogar o modificar normas o determinadas competencias con la finalidad de hacer funcional el nuevo sistema.

Así, estimo que el deber de que se habla no pasa forzosamente por el ejercicio de alguna competencia relacionada materialmente con el servicio profesional docente, sino que responde a la necesidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes para permitir el funcionamiento de dicho servicio y el sistema nacional.

³ "Artículo 8. En el ámbito de la educación básica corresponden a las autoridades educativas locales las atribuciones siguientes: ..."

"Artículo 9. En el ámbito de la educación media superior corresponden a las autoridades educativas y a los organismos descentralizados, respecto de las escuelas a su cargo, las atribuciones siguientes: ..."

B. Análisis de las omisiones legislativas en los casos en que la obligación de legislar deriva de un precepto legal y no de un precepto constitucional.

Como se advirtió al inicio del documento, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia consideró que en el caso sí existía una omisión legislativa que vulneraba el contenido de la Constitución Federal y, por unanimidad de votos, determinó declarar fundada la controversia.

Aun cuando comparto el sentido de la sentencia, considero que resultaba necesario pronunciarse respecto de los casos en que la omisión legislativa hecha valer, deriva de una norma legal y no de la Constitución, aspecto que estimo, resultaba esencial en cumplimiento al principio de exhaustividad que debe regir el análisis de la litis.

Al contestar la demanda, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca alegó que la temporalidad prevista en los artículos terceros transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la Ley General de Educación no podían vincularlo, pues los precedentes obligan a que se trate de un mandato de adecuación que se encuentre en el Texto Constitucional; sin embargo, la sentencia no se pronunció al respecto.

El tema descrito conlleva un pronunciamiento de procedencia, a través del cual es posible determinar si las Legislaturas de los Estados pueden estar vinculadas a emitir leyes en un periodo determinado por mandatos contenidos en leyes federales.

Las tesis de jurisprudencia y precedentes que implican casos de omisión legislativa, indican que la falta de desarrollo de mandatos constitucionales de legislar dentro del plazo que establece el propio órgano reformador de la Constitución, origina una omisión legislativa que transgrede la Constitución, sin que a la fecha exista una interpretación extensiva del criterio para señalar que el mandato de legislar en determinado plazo establecido en una ley secundaria, genera la misma transgresión.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha determinado que la inactividad del legislador federal o local se puede traducir en una afectación a la esfera competencial de los órganos del Estado, al constituirse como un obstáculo que impide el ejercicio de sus atribuciones para dar plena eficacia a los contenidos de las normas constitucionales.

Con base en lo anterior, estimo que el hecho de que un órgano legislativo local desatienda los términos obligatorios, establecidos en una ley general, para que órganos legislativos estatales armonicen o adecuen determinados contenidos a lo señalado en la misma ley, produce una violación a la competencia del orden federal para la distribución y operación del sistema nacional.

La competencia que la Constitución ha conferido al orden federal en los artículos 3o. y 73, fracción XXV, para que a través de una ley general, se determine la forma efectiva de la participación de las entidades federativas y Municipios en materia educativa y de servicio profesional docente, conlleva la posibilidad de definir los términos y parámetros mediante los cuales se dará eficacia y funcionalidad a dicho sistema.

La estructura federal del Estado Mexicano, la cual se encuentra consagrada en los artículos 40, 41, 73, 124 y 133 de la Constitución Federal, hace que las entidades federativas no puedan calificar o decidir respecto del ejercicio de las competencias federales, puesto que la vigencia y aplicación de la Constitución y de las leyes federales no dependen de la voluntad de los Estados.

La mera posibilidad de permitir que un Estado pueda definir el alcance de las regulaciones de los poderes federales representaría un grave rompimiento de la unión política del Estado y la sumisión de la Federación a la voluntad particular de cada una de las entidades federativas.

Así pues, estimo que la Federación puede señalar en las leyes generales, los plazos para que los Estados lleven a cabo determinadas acciones legislativas o administrativas, a efecto de garantizar, en el caso, la operación eficaz de la concurrencia en la materia educativa, así como del servicio profesional docente.

La falta absoluta de legislación estatal en el Estado de Oaxaca en el plazo expresamente determinado por el orden federal, conculca las atribuciones constitucionales de ese nivel de gobierno, toda vez que impide que se regule y opere correctamente el sistema nacional de servicios educativos, según lo establecido en los artículos 3o. y 73, fracción XXV, constitucionales.

Como lo indica la sentencia, en el caso se actualiza una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio, pues aun cuando el Congreso del Estado de Oaxaca estaba obligado a acatar el mandato impuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Profesional Docente, no lo cumplió en el plazo de seis meses que vencía el doce de marzo de dos mil catorce.

De este modo, la omisión de expedir una ley que permita a la autoridad estatal la implementación de contenidos y ejecución de atribuciones que le han sido concedidas en la Ley General de Servicio Docente y la Ley General de Educación, genera la inoperancia del sistema de concurrencias en la materia educativa y en el servicio profesional docente, lo cual violenta la atribución constitucional del orden federal para establecer y hacer funcionar de forma eficaz el servicio público de educación.

En términos de lo expuesto, se trata de un incumplimiento por parte de la entidad federativa de una obligación constitucional y las explícitas derivadas de las leyes generales aprobadas en función de la primera, por lo que corresponde a todos los órganos competentes del Estado de Oaxaca subsanar la falta, ya que el objetivo de la controversia no es el deslinde de responsabilidades de las autoridades competentes para emitir la norma, sino la determinación o no de la existencia de una omisión legislativa generada y, en su caso, la exhortación a legislar en un plazo determinado.

C. Observaciones generales

Si bien me parece correcta la afirmación hecha en la sentencia en el sentido de que las gestiones realizadas por el Estado de Oaxaca, encaminadas a cumplir con el mandato constitucional de legislar en materia educativa no se traducen en el cumplimiento de tal obligación, considero que debió referirse el razonamiento elaborado por esta Suprema Corte de Justicia, a través del cual se indica que las omisiones legislativas se actualizan momento a momento y que dejan de existir o quedan subsanadas a partir de que se emite la norma correspondiente, lo cual no acontecía en el presente caso.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Ar-

título 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

Lo anterior es relevante, ya que en el análisis de fondo la sentencia indica que "*no se actualiza la cesación de efectos de los actos que se le imputan, toda vez que, la iniciativa presentada por parte del gobernador del Estado de Oaxaca, no provoca tal cesación de efectos de los actos impugnados*" lo cual, además de restar claridad a la estructura misma de la sentencia –al ser un argumento correspondiente a causales de improcedencia–, es incorrecto, pues lo que debió indicarse es que la controversia constitucional resultaba procedente debido a que el deber de emitir la ley correspondiente no había sido cumplido al momento de la resolución.

Por su parte, aun cuando comparto la apreciación de la sentencia al considerar erróneos los argumentos del Congreso y del gobernador del Estado de Oaxaca, referentes a que la demora en la publicación de la norma se debía, entre otras cuestiones, a la obligación de consultar a los pueblos indígenas del Estado, considero que el estudio debió aclarar que la consulta indígena y el deber de emitir la norma, corresponden a obligaciones diferentes que no se contraponen, de manera que el cumplimiento de una en forma alguna limita o condiciona el cumplimiento de la otra.

Al respecto, la sentencia indica que al momento de la resolución de la controversia por la Suprema Corte de Justicia había pasado poco más de año y medio desde el surgimiento del mandato de legislar, siendo ese tiempo suficiente para haber llevado a cabo las referidas consultas.

Si bien la sentencia buscaba evidenciar la demora en la emisión de la norma en materia educativa, debió indicar que el Estado de Oaxaca estaba obligado a cumplir el mandato constitucional en los seis meses establecidos en las leyes generales de la materia y a observar en ese periodo todos los requisitos vinculados al procedimiento legislativo y a la naturaleza de la norma.

De otra manera se entendería que la falta de emisión de la norma podría ser justificable por un actuar indebido de la autoridad, en el caso, la falta de realización de consultas a los pueblos indígenas.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 38/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo 1, enero de 2016, página 292.

I. JUEGOS Y SORTEOS DE NÚMEROS O SÍMBOLOS A TRAVÉS DE MÁQUINAS. CONSTITUYEN SIMPLES SORTEOS DE LOS PERMITIDOS POR EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, 91, FRACCIÓN VI, 137 BIS, 137 TER Y 137 QUÁTER DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE OCTUBRE DE 2013).

II. JUEGOS Y SORTEOS. LA SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LA MATERIA Y SU REGLAMENTO, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LOS PERMISOS A QUE SE REFIEREN DICHS ORDENAMIENTOS, NO ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 114/2013. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 18 DE ENERO DE 2016. ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dieciocho de enero de dos mil dieciséis**.

VISTOS; para resolver los autos de la controversia constitucional 114/2013, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contra actos del titular del Ejecutivo Federal y otra autoridad, consistentes en la emisión de diversos artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el cinco de diciembre de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión –por conducto del presidente de su mesa

directiva, Ricardo Anaya Cortés— presentó demanda de controversia constitucional en contra de las siguientes autoridades:

1. Presidente de la República; y,
2. Secretario de Gobernación.

De esas autoridades se reclamaron como actos:

"Norma general o acto cuya invalidez se demanda y medio oficial en que fue publicado.—1. Se reclama la invalidez de los artículos 2, 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos reformado mediante decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2013."

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora narró los antecedentes del caso y, expuso los siguientes conceptos de invalidez:

"Primero. Debe declararse la invalidez de los artículos 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedidos mediante el 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2013; en virtud de que violentan los principios de reserva de la ley y subordinación jerárquica, vulnerando con ello, los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 133 de la Constitución Federal.

"A fin de demostrar lo anterior, resulta procedente partir del análisis de los citados preceptos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, mismos que establecen:

"Artículos 91, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter' (se transcriben)

"Del texto normativo transcrito se desprende la permisión de los denominados: 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', al respecto, el artículo 3, fracción XXVII Bis, establece la definición de dicha actividad:

"Artículo 3, fracción XXVII Bis' (se transcribe)

"Tal como se desprende del citado precepto, a través de los artículos 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de

Juegos y Sorteos, se reglamenta la autorización de artefactos o dispositivos de cualquier naturaleza, que permita la operación de un juego sujeto al azar y a la apuesta.

"En este sentido, se advierte que dichos preceptos resultan inconstitucionales, al contravenir lo dispuesto por la ley que pretenden reglamentar; al permitir autorizar una actividad que no se encuentra prevista por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sino que se encuentra prohibida en términos del artículo 1o. de dicho ordenamiento; con lo cual se advierte que el Ejecutivo Federal extralimitó el ejercicio de la facultad reglamentaria, en agravio de la atribución exclusiva para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos establecida constitucionalmente a cargo del Congreso de la Unión.

"En efecto, la Ley Federal de Juegos y Sorteos señala en sus artículos 1o. y 2o., fracción I, lo siguiente:

"Artículo 1o. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas."

"Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:

"I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos o de animales, y en general toda clase de deportes."

"De los citados preceptos, se advierte la prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas, permitiéndose solamente de conformidad, los siguientes juegos:

"• Ajedrez, damas y otros semejantes;

"• Dominó, dados, boliche, bolos y billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; y,

"• Carrera de personas, de vehículos y de animales y, en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus formas.

"Por lo que al regular en la especie, la autorización de los denominados 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', se actualiza la invasión de esferas, en virtud de que a través del ejercicio de la facultad reglamentaria, no sólo se busca legislar una materia exclusiva del Congreso de la Unión con-

forme a lo previsto por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, sino derogar de facto, la normativa en la materia.

"A mayor abundamiento, se advierte que aun y cuando el planteamiento de reglamentación sea en el sentido de otorgar el permiso en caso de excepción para los operadores y permisionarios autorizados por la Secretaría de Gobernación, que cumplan ciertos requisitos para operar juegos con apuestas o sorteos, tales como:

"1) Ser permisionario en términos de lo establecido en la fracción I del artículo 20 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (permisionarios u operadores autorizados que ya cuenten con permiso para la operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones; o, para la instalación de centros de apuestas remotas y de salas de sorteos de números).

"2) Acreditar que las máquinas correspondientes han sido fabricadas en territorio nacional o legalmente importadas.

"3) Presentar la relación de máquinas que se pretenden instalar en cada establecimiento con las especificaciones que determine la Secretaría de Gobernación.

"4) Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la ley y del presente Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"No obstante lo anterior, el que se establezcan en el marco reglamentario dichos requisitos, no legitima actividades que se encuentran prohibidas en términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"Al respecto, es procedente mencionar que a través de los artículos 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedidos mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2013; se buscó establecer un marco de autorización de las denominadas 'máquinas tragamonedas', que se encontraban prohibidas en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004 y, posteriormente permitidas mediante la modificación a la disposición reglamentaria llevada a cabo a través del decreto publicado el 19 de octubre de 2012, cuya invalidez era materia de análisis constitucional en la diversa controversia constitucional 123/2012, promovida por este órgano legislativo, hasta que mediante el citado decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación

el 23 de octubre de 2013, se modificó nuevamente el marco reglamentario, evadiendo el análisis de constitucionalidad de ese Alto Tribunal, respecto de los dispositivos o artefactos sujetos al azar y a la apuesta, denominados 'máquinas tragamonedas', que se encontraban regulados bajo la anterior reglamentación.

"En este sentido, se advierte que mediante la modificación normativa llevada a cabo a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2013, en específico la reforma al artículo 91, fracción VI, y la adición de los artículos 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se introdujeron como parte de los juegos susceptibles de permisión los 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas tragamonedas' en su anterior reglamentación, como se advierte a continuación:

| Definición de máquinas tragamonedas (Decreto D.O.F. 17 de septiembre de 2004) | Definición de máquinas tragamonedas (Decreto D.O.F. 19 de octubre de 2012) | Definición de sorteos de números o símbolos a través de máquinas (Decreto D.O.F. 23 de octubre de 2013) |
|---|--|---|
| Se entiende por máquina tragamonedas el artefacto, dispositivo electrónico o electromecánico, digital, interactivo o de cualquier tecnología similar, que mediante la inserción de un billete, moneda, tarjeta, banda magnética, ficha, dispositivo electrónico de pago u objeto similar, o por el pago de alguna contraprestación, está disponible para operarse y que, como resultado de dicha operación, permite al usuario del mismo obtener mediante | El artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, a través del cual el usuario, sujeto al azar, a la destreza o a una combinación de ambas, realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio. | Actividad en la que el participante, a través de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, sujeto al azar, realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio. |

| | | |
|---|--|--|
| el azar o una combinación de azar y destreza, la entrega inmediata o posterior de premios en efectivo o en especie. | | |
|---|--|--|

"De la citada comparación normativa, se desprende como elementos comunes, la regulación de una actividad llevada a cabo a través de la operación de un artefacto o dispositivo sujeto al azar, en donde se realiza una apuesta; elementos distintivos que se autorizan en los dispositivos reglamentarios publicados el 23 de octubre de 2013, son materia de impugnación, al permitir la autorización de juegos sujetos al azar y la apuesta, en contravención a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"En este sentido, es claro que, al autorizar los denominados 'Sorteos de números o símbolos a través de máquinas', el titular del Poder Ejecutivo ha excedido la facultad reglamentaria, transgrediendo los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica; el primero de ellos que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohibiendo que en un reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y determinación de los elementos de los tributos; mientras que el segundo, exige que el reglamento esté precedido por una ley, cuyas disposiciones desarrolle, completamente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

"Profundizando en lo anterior, es dable referirnos al criterio de este Alto Tribunal tomado, al resolver la controversia constitucional 97/2004, en la que concluyó, respecto del análisis de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, lo siguiente:

"a) Derivado del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal está facultado para expedir reglamentos para proveer a la exacta observación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Lo anterior, obedece principalmente al principio de jerarquía de normas.

"b) Existen limitaciones a la facultad reglamentaria que se concede al Ejecutivo Federal, ya que se le constriñe a expedir normas generales, abstractas e impersonales que tengan por objeto la ejecución de la ley emitida por el

Congreso de la Unión desarrollando y completando en detalle sus disposiciones, sin exceder el alcance de sus mandatos o alterar sus disposiciones, ya que es la ley la que lo justifica.

"c) El Ejecutivo sólo puede hacer uso de esta facultad, cuando así expresamente lo disponga la Constitución y dentro de los límites y atribuciones que la misma autoriza.

"En este sentido, al establecer la facultad de la Secretaría de Gobernación para autorizar los 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', el tildado reglamento vulnera la ley que pretende reglamentar; con lo cual se advierte que el titular del Poder Ejecutivo Federal se extralimitó en el ejercicio de la facultad reglamentaria, en agravio de la atribución exclusiva para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos establecida constitucionalmente a cargo del Congreso de la Unión.

"En otro orden de ideas, es dable mencionar que la autorización de los 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', establecidos en los artículos 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no puede derivar de una interpretación progresiva de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; pues **aun y tomando en consideración el tiempo transcurrido desde que ésta fue publicada (1947), y de que se efectúe una interpretación progresiva, al efecto de actualizar supuestos sociales que antes no estaban contemplados o previstos en la ley, los preceptos reglamentarios no pueden autorizar actividades que se encuentran prohibidas en términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.**

"A fin de demostrar lo anterior, se advierte que el Pleno de ese Alto Tribunal ya ha analizado el sistema normativo establecido en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, pues al resolver la controversia constitucional 97/2004 determinó de una interpretación sistemática e histórica de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 7o., 8o., 10 y 11 de dicha ley que:

"I. Que la ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas.

"II. Que de acuerdo con el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sólo se permiten los siguientes juegos:

"• Ajedrez, damas y otros semejantes;

"• Dominó, dados, boliche, bolos y billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; y,

"• Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus formas.

"III. Así, cuando se indica en el artículo 3o. de la ley que «... para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas ...» evidentemente se refiere a los juegos permitidos, que son señalados en el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"IV. En este orden, los «juegos de azar» no señalados en el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se consideran prohibidos en todo el territorio nacional.

"V. Por otra parte, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos permitidos (que son los mencionados en el artículo 2o., fracción I) cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; y corresponde también a la citada secretaría, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley ...'

"De lo anterior, se advierte que **la Ley Federal de Juegos y Sorteos no establece dos excepciones a la prohibición general respecto de los juegos de azar y los juegos con apuestas, sino sólo una; la relativa a los juegos permitidos por el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en cuyo caso, los 'juegos de azar' no señalados en dicho precepto normativo se consideran prohibidos en todo el territorio nacional.**

"En este tenor, que con independencia de la facultad a cargo del Ejecutivo Federal establecida en el artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, los únicos juegos permitidos o susceptibles de autorización, son los establecidos en la fracción I del artículo 2o. de la referida ley, siendo éstos:

a) Ajedrez, damas y otros semejantes;

b) Dominó, dados, boliche, bolos y billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; y,

c) Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus formas.

"Ahora bien, **de los citados juegos, no se desprende la existencia de un supuesto semejante o el cual se equipare al denominado 'sorteos**

de números o símbolos a través de máquinas', aun aplicando una interpretación progresiva; pues atendiendo a la definición establecida en el artículo 3o., XXVII Bis, debe entenderse como: 'Actividad en la que el participante, a través de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, sujeto al azar, realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio', lo cual no encuentra similitud con supuesto alguno establecido en la fracción I del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sino que por el contrario describe una actividad prohibida en términos del artículo 1o. de la referida ley, al estar sujeta al azar y la apuesta.

"A mayor abundamiento, es procedente mencionar que si de conformidad con el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004, y examinado constitucionalmente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 97/2004, a través de una interpretación sistemática, histórica y progresiva, las máquinas tragamonedas (dispositivos o artefactos sujetos al azar o una combinación de azar y destreza) se encontraban prohibidas a la luz de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; no pueden ahora estar permitidos artefactos o dispositivos sujetos al azar y a la apuesta, tales como son los 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas'; pues la permisión de los juegos relativos, no depende de la voluntad del poder Ejecutivo Federal, sino de que los mismos se encuentren comprendidos dentro de los supuestos del artículo 2o., fracción I, de la Ley de Juegos y Sorteos, precepto que no ha sufrido modificaciones normativas a la fecha.

"Por otra parte, a pesar de que se ha demostrado que no es posible sostener que la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos sirve de fundamento para la permisión de los sorteos de números o símbolos a través de máquinas; es dable mencionar que en virtud de las características propias de dicha actividad, ésta no podría ser sujeta de permisión o autorización, atendiendo a la voluntad legislativa que se desprende del artículo 2o., fracción I, de la citada ley.

"En efecto, al resolver el amparo en revisión 163/1998, promovido por Marvin Roy Feldman Karpa, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en relación a la interpretación del artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, lo siguiente:

"... la forma de regulación establecida en sus artículos 1o. y 2o., consistente en establecer, en el primero, la aprobación de todos los juegos de azar y con apuestas, para posteriormente autorizar expresamente la permisión de algunos de ellos ...

"Las razones de las prevenciones descritas radica en que los juegos enumerados en el artículo 2o., fracción I, son considerados por el legislador como aquellos cuya práctica es menos susceptible de manipulación para conocer, al posible ganador y, por ende, de obtener de una ganancia o pérdida que produzca un lucro excesivo e indebido del organizador o la rutina del jugador, según se trate. Así, todos ellos, con excepción de los dados, requieren la demostración de cierta destreza por parte del jugador para superar a sus adversarios, con lo cual el participante se encuentra en aptitud de apostar a favor de aquel que considere tiene una mayor capacidad para triunfar, con lo que cuenta con posibilidades objetivas de ganar ...'

"En este sentido, y no obstante se advierte que los denominados 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', no encuentran equiparación alguna con los juegos permitidos por la fracción I del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; aun realizando una interpretación progresiva y bastante flexible de los supuestos establecidos en dicho precepto normativo, resulta imposible considerar la permisión de dichos artefactos, al ser elementos característicos de los juegos permitidos: la demostración de cierta destreza por parte del jugador para superar a sus adversarios, y no ser susceptibles de manipulación; lo cual en el caso concreto no ocurre, al ser una actividad en la que el participante, a través de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, que siendo susceptibles de manipulación, pueden generar un lucro excesivo e indebido del organizador o la ruina del jugador, según se trate, lo cual es contrario al objeto de la propia ley.

"A mayor abundamiento, es conveniente mencionar que la exposición de motivos de la iniciativa de 9 de diciembre de 1947, relativa al artículo 73, fracción X, constitucional, estableció:

"El poder público tiene obligación de velar por que (sic) las energías y los recursos económicos de la colectividad se encaucen hacia fines de producción útil, evitando su despilfarro en actividades que tradicionalmente se han considerado nocivas para el individuo y para la sociedad, tales como los juegos de azar, las apuestas y los sorteos o rifas en donde muchas veces con el aliciente de una ganancia fácil se explota al público y se corrompe a la juventud.'

"Asimismo, conviene citar la tesis sustentada por la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en que se determinó que la intención del legislador, al regular los juegos de azar y los de apuesta, fue la de desterrar los juegos que provocaban un lucro exorbitante e indebido, así como pérdidas considerables que ocasionaban la ruina de los jugadores, en perjuicio de la economía nacional:

"JUEGOS DE AZAR Y JUEGOS CON APUESTAS.' (se transcribe)

"De lo anterior se concluye que, aun y tomando en consideración una interpretación laxa de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dicha interpretación no nos conduciría a regular la permisión de los denominados 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', al no corresponder éstos, con los supuestos regulados por la fracción I del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, o los principios que dicha ley busca cumplir.

"Por lo anterior, al haberse demostrado que los preceptos combatidos violentan el principio de división de poderes, así como los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, vulnerando con ello, los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 133 de la Constitución Federal; es procedente que ese Alto Tribunal declare la invalidez de los artículos 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"Segundo. Debe declararse la invalidez del artículo 2o., párrafos tercero y quinto, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en virtud de que violenta el principio de división de poderes, al exceder la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, vulnerando con ello los artículos 49 y 73, fracción X y 133 de la Constitución Federal.

"Efectivamente, el precepto en cita establece en sus párrafos tercero y quinto, lo siguiente:

"Artículo 2o.' (se transcribe)

"Lo anterior es así, pues dicho precepto establece la facultad amplia, discrecional y única del director general de Juegos y Sorteos para autorizar, controlar, vigilar, tramitar y resolver los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y su reglamento; todos los procedimientos administrativos y sancionatorios que deriven de juegos con apuestas y sorteos, asimismo la expedición, modificación y finiquito de premios de juegos con apuestas y sorteos, así como la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en los mismos. En el mismo precepto establece que para el caso de la imposición de sanciones administrativas la citada Dirección General podrá de manera discrecional, solicitar el apoyo de la Unidad General de Asuntos Jurídicos o cualquier otro órgano de la Secretaría de Gobernación.

"La citada facultad concedida por el texto reglamentario, contra- viene lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y

Sorteos que dispone que las autorizaciones y/o permisos, solamente podrán otorgarse a través de la Secretaría de Gobernación, siendo en este caso a través de su titular o quien lo sustituya en casos de ausencia.'

"En este sentido, es claro que el precepto impugnado invade la facultad constitucional que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal; pues no obstante el artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece que la Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, integrando los organismos y comisiones que estime convenientes; **en ningún precepto se autorizó al Ejecutivo Federal a designar a persona distinta del titular de la Secretaría de Gobernación para el otorgamiento de las citadas autorizaciones o permisos, lo cual violenta el principio de división de poderes, así como los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica** a los que debe sujetarse el ejercicio de la facultad reglamentaria.

"Al respecto, se advierte que el Pleno de este Alto Tribunal siguió el mismo criterio, al resolver la controversia constitucional 7/2009, en la que se declaró la invalidez de las fracciones XVIII y XIX del artículo 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al contravenir la distribución de facultades realizadas por el Congreso de la Unión en la Ley Federal de Telecomunicaciones, y la Ley Federal de Radio y Televisión.

"El criterio citado se encuentra plasmado en la jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son del tenor siguiente:

"CONCESIONES Y PERMISOS EN MATERIA DE RADIO DIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AL CONCEDER AL SECRETARIO DEL RAMO LA FACULTAD INDELEGABLE PARA OTORGARLOS Y RESOLVER SOBRE SU PRÓRROGA, REFRENDO O MODIFICACIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (se transcribe)

"Asimismo, sirve de sustento la jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal, con los siguientes rubro y texto:

"CUADRO NACIONAL DE ATRIBUCIONES DE FRECUENCIAS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN XIX, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AL OTORGAR AL SECRETARIO

DEL RAMO LA FACULTAD INDELEGABLE PARA APROBARLO, ES INCONSTITUCIONAL.' (se transcribe)

"Ahora bien, no obstante es palmaria la afectación al marco de competencias establecido en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, resulta procedente mencionar que de considerar que, al no existir disposición expresa que determine que el secretario de Gobernación tiene la atribución exclusiva en la materia; el Ejecutivo Federal, en uso de la atribución establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, puede establecer como competencia del director general de Juegos y Sorteos la materia relativa; es procedente mencionar que dicha estimación derivaría de una errónea interpretación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"Lo anterior es así, pues como se ha advertido de manera precedente, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, establece en su artículo 3o. que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas.

"Así bien, a través de la disposición citada se delega a la citada Secretaría de Estado (a través de su titular) el ejercicio de las atribuciones concernientes; por lo que derivado de la delegación de facultades se establece un sistema legal de competencias en la citada materia, estableciendo, en virtud del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal; mismo que no puede ser derogado por disposiciones reglamentarias que el titular del Ejecutivo Federal expida con arreglo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

"En este sentido, si el Ejecutivo Federal delegó en una autoridad distinta la facultad para otorgar las citadas autorizaciones o permisos, es patente que, con ello se violan los principios de reserva de ley, subordinación jerárquica, y de división de poderes; al contravenir lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión.

"En consecuencia, resulta procedente que este Alto Tribunal declare la invalidez del artículo 2, párrafos tercero y quinto, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al haberse demostrado que dicho precepto violenta el principio de división de poderes, al exceder la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, vulnerando con ello los artículos 49 y 73, fracción X y 133 de la Constitución Federal."

TERCERO.—**Instrucción del procedimiento.** Por auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de nueve de diciembre de dos

mil trece se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 114/2013, designándose por turno a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, como instructora del procedimiento (foja 27 del expediente).

El nueve de diciembre de dos mil trece, la Ministra instructora dictó auto de admisión, en el cual, además, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera (foja 29 de autos).

CUARTO.—Contestación de la demanda por el presidente de la República. El presidente de la República contestó la demanda, por conducto del consejero jurídico de la presidencia (a fojas 54 a 95 del expediente); en dicha contestación expuso un marco teórico jurídico introductorio y diversas reflexiones sobre los límites de la facultad reglamentaria. Respecto de la validez de las normas expresó lo que en seguida se transcribe:

"Los artículos combatidos son constitucionales, por lo siguiente:

"En primer lugar, la actora parte de una premisa falsa, consistente en que el Ejecutivo Federal reguló en los artículos impugnados, a los juegos contemplados en la fracción I del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuando en realidad lo que se reglamentó fue lo previsto en la fracción II del mismo numeral, esto es, los sorteos.

"En ese sentido, resulta claro que el presidente de la República, en ningún momento ejerció su facultad reglamentaria para regular el contenido del artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"Por tanto, al partir la actora de una premisa falaz, todo su razonamiento deviene infundado, razón por la cual ese Alto Tribunal debe declarar la constitucionalidad de los numerales combatidos.

"En segundo lugar, al regular el Ejecutivo Federal lo establecido en el artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, esto es, establecer las reglas de operación de los 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', se ajustó a los principios de reserva de ley y de división de poderes.

"En efecto, el numeral 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos dispone que en nuestro país se encuentran permitidos los sorteos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o. del mismo ordenamiento, co-

responde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

"En atención a lo anterior, el titular del Ejecutivo Federal, procedió a reformar la reglamentación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, con la finalidad de regular los 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', en estricto apego al contenido del artículo 89, fracción I, constitucional, por lo cual en ningún momento abordó materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión, lo anterior, especialmente porque fue el propio legislador el que facultó al presidente de la República para expedir la reglamentación correspondiente a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en específico en materia de sorteos.

"Además de lo anterior, el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se emitió la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dispone: 'Artículo 2o. Queda facultado el Ejecutivo Federal para expedir las disposiciones reglamentarias de esta ley.'

"Por lo anterior, de acuerdo con la propia voluntad del legislador, el presidente de la República se encuentra habilitado dentro de la propia Ley Federal de Juegos y Sorteos para emitir reglamentos que se traduzcan en una pormenorización de las leyes expedidas por el citado Congreso, donde sin rebasar la previsión legislativa, se puede proveer a la exacta observancia de la ley en el contexto de la esfera administrativa.

"Al respecto, es pertinente citar lo resuelto por ese Alto Tribunal en la multicitada controversia constitucional 97/2004, en la que determinó, de forma conducente, lo siguiente:

"A continuación se procederá al estudio de constitucionalidad de toda clase de sorteos previstos en el reglamento controvertido, bajo el argumento de que los mismos violan los límites del ejercicio de la facultad reglamentaria y el principio de reserva de ley y división de poderes.

"Salas de sorteos de números, sorteos de símbolos y números en ferias regionales, sorteos celebrados por empresas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos en las modalidades de:

"A) Sorteos con venta de boletos;

"B) Sorteos sin venta de boletos;

- "C) Sorteos instantáneos;
- "D) Sorteos en sistemas de comercialización;
- "E) Sorteo de símbolo o números; y,
- "F) Sorteos por medio de comunicación masiva.

"Toda vez que todos los sorteos están permitidos por el artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y que la propia ley faculta a la Secretaría de Gobernación para expedir los permisos o autorización correspondiente, es claro que toda clase de sorteos o rifas de símbolos y números previstos en el reglamento impugnado, son constitucionales, pues su inclusión en dicha norma subsidiaria no es excesiva al ejercicio de la facultad reglamentaria ni a los principios de reserva de ley ni de división de poderes.

"...

"Lo anterior, porque si la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite la posibilidad de que existan los sorteos, sin restricción alguna, entonces, es claro que los sorteos instantáneos, al ser una especie del género de ellos, se encuentran permitidos por la propia ley ...'

"En consecuencia, las porciones del reglamento tildadas de inconstitucionales, por lo que hace a los 'sorteos de números o símbolos a través de máquinas', respetan los principios de subordinación jerárquica y de reserva de la ley, ya que el Ejecutivo Federal se limitó a proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de la ley que le da origen y justificación, toda vez que establece los términos y condiciones conforme a los cuales la Secretaría de Gobernación ejercerá sus atribuciones en materia de sorteos, así como aquellas obligaciones a que deberán sujetarse los permisionarios en la operación de sus permisos, tal como lo ordena la ley de la materia.

"Es por ello que en cumplimiento a los criterios que ha emitido esa Suprema Corte, así como la propia Constitución General. El Ejecutivo Federal se constriñe única y exclusivamente a reglamentar lo que expresamente señala la Ley Federal de Juegos y Sorteos, como lo es la modalidad del 'sorteo de números o símbolos a través de máquinas', sin que con ello invada la competencia del Poder Legislativo.

"Es de señalar que la única excepción de regulación por parte de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en materia de sorteos, es la prevista en su artícu-

lo 3o., en materia de sorteos realizados por la Lotería Nacional, los cuales se registrarán por su propia ley.

"Aunado a lo anterior, no se debe soslayar que los sorteos tienen como principal característica el azar. Ello se desprende de la propia definición de sorteos la cual resulta indispensable para poder comprender el contenido literal del artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"Bajo esta premisa, la Real Academia Española define el término 'sorteo', como la acción de sortear, lo cual a su vez, se define como: (i) someter a alguien o algo al resultado de los medios fortuitos o casuales que se emplean para fijar a la suerte una resolución; (ii) lidiar a pie y hacer suertes a los toros; y, (iii) evitar con maña o eludir un compromiso, conflicto, riesgo o dificultad.

"Conforme a la primera definición del verbo 'sortear', se puede desprender que mediante el sorteo, una persona somete algo, como puede ser dinero, al resultado de los medios fortuitos o casuales que se emplean para fijar a la suerte una resolución, que pudiera ser un premio.

"Del significado de sorteo, se desprende que el resultado que puede esperar una persona que se somete a uno de ellos, depende del elemento 'suerte', el cual es definido por la Real Academia Española como:

"a. Encadenamiento a los sucesos, considerado como fortuito o casual.

"b. Circunstancia de ser, por mera casualidad, favorable o adverso a alguien o algo lo que ocurre o sucede.

"c. Suerte favorable.

"d. Casualidad a que se fía la resolución de algo.

"e. Sorteo que se hace para elegir los mozos destinados a cubrir el cupo del servicio militar.

"f. Aquello que ocurre o puede ocurrir para bien o para mal de personas o cosas.

"g. Cada uno de ciertos medios casuales empleados antiguamente para adivinar el porvenir.

"Así, de lo anterior se puede advertir que los sorteos son aquellos cuyo resultado no depende de una conducta de los participantes que constituya la casual del resultado, sino exclusivamente del acaso o casualidad.

"De igual manera cualquier tipo de sorteo contiene el elemento 'apuesta', ya que, de la definición de los mismos, se desprende que una persona puede someter algo, al resultado de los medios fortuitos o casuales que se emplean para fijar a la suerte una resolución, dicha acción presupone arriesgar algo con el fin de obtener un resultado, mismo que puede ser un premio, dependiendo del azar o suerte, pero con la expectativa de que exista la posibilidad de obtener un resultado desfavorable y, consecuentemente, perder aquello que se arriesgó, como lo puede ser una determinada cantidad de dinero.

"Ello se puede corroborar con algunas de las definiciones de la acción de apostar, conforme al *Diccionario de la Lengua Española*:

"a) Dicho de una persona: Pactar con otra u otras que aquel que se equivoque o no tenga razón, perderá la cantidad de dinero que se determine o cualquier otra cosa.

"b) Arriesgar cierta cantidad de dinero en la creencia de que algo, como un juego, una contienda deportiva, etcétera, tendrá tal o cual resultado; cantidad que en caso de acierto se recupera aumentada a expensas de las que han perdido quienes no acertaron.

"c) Dicho de una persona: Depositar su confianza o su elección en otra persona o en una idea o iniciativa que entraña cierto riesgo.

"Bajo esta perspectiva, debe considerarse que los sorteos también tienen como elemento la medición de una apuesta por parte del jugador.

"Ahora bien, en relación con los juegos regulados por la ley que se analiza, es necesario señalar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los juegos de destrezas y los de azar comparten una característica esencial: la incertidumbre de obtener un resultado favorable. Lo anterior lo corrobora el siguiente extracto del amparo en revisión 1994/2009, fallado el 30 de septiembre de 2009: (se transcribe)

"La semejanza entre los juegos de azar o suerte y los sorteos se confirma, al revisar la definición que de cada uno de esos conceptos formula el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, pues de los juegos de azar los define como aquellos en los que el resultado no depende

de la habilidad o destreza de los juzgadores, sino exclusivamente del acaso o la suerte, mientras que el verbo sortear está concebido como 'someter a alguien o algo al resultado de los medios fortuitos o casuales que se emplean para fijar a la suerte una resolución'. La primera de estas definiciones parece haber sido considerada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

"JUEGOS PROHIBIDOS, INEXISTENCIA DEL DELITO DE.' (se transcribe)

"Como puede verse, atender al sentido común de los vocablos juegos de azar y sorteos resulta insuficiente para conocer con claridad la diferencia entre ellos. No obstante, esta deficiencia en los vocablos que utiliza la ley puede compensarse con las características de los juegos que están permitidos por la ley y los sorteos regulados por el reglamento, que han sido declarados constitucionales por el propio Alto Tribunal.

"La revisión de las características de los juegos que autoriza el artículo 2o., fracción I, de la Ley de Juegos revela que el elemento esencial en donde todos ellos son coincidentes radica en que el resultado está determinado, preponderantemente, por la habilidad y la destreza de los jugadores. Por ende, si bien el azar es un factor presente en todas las actividades recreativas (como lo señala la ejecutoria ya transcrita), lo cierto es que habrá algunas en donde el resultado dependa, preponderantemente de la destreza de los participantes, en cuyo caso podrá catalogarse como juego.

"En contraposición, tratándose de los sorteos, el resultado está determinado únicamente por el azar. Lo anterior se pone de relieve, al revisar las diversas modalidades de sorteos que autoriza el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos –declarado constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, de los que se desprende que, con independencia de la modalidad, la característica esencial que comparten radica en que el resultado depende de la suerte o azar.

"A partir de esa distinción, resulta plausible señalar que **la intención del legislador fue concebir a los juegos como aquellas actividades recreativas en las que el resultado esté determinado principalmente por la destreza o habilidad de los juzgadores –aun cuando en ellos influya en mayor o menor medida el azar–, y catalogar como sorteos aquellas en donde el resultado esté confiado a la suerte.**

"Luego, los artículos 1o., 2o., fracción II y 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos deben ser interpretados en el sentido de considerar que, por regla ge-

neral, **los juegos de azar y juegos con apuestas se encuentran prohibidos; sin embargo, ello no acontece respecto de los sorteos, pues éstos constituyen actividades diversas a los juegos, los cuales en sí mismos, contienen los elementos de azar y apuesta.** Estimar lo contrario, haría nugatoria la regulación de la fracción II del artículo 2o. del cuerpo legal citado, así como las facultades de la Secretaría de Gobernación para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los sorteos, conforme a lo establecido en el artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

"Corroboro lo anterior lo determinado por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 97/2004, al interpretar la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en los términos siguientes: (se transcribe)

"De acuerdo con lo anterior, resulta claro que el argumento de la parte actora es infundado, para lo cual conviene traer a colación la definición que el propio reglamento formula de los sorteos de números o símbolos a través de máquinas, la cual se encuentra prevista en su artículo 3o., fracción XXVII Bis, que señala:

"Artículo 3o. Para los efectos de este reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

"...

"XXVII Bis. Sorteo de números o símbolos a través de máquinas: Actividad en la que el participante, a través de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, sujeto al azar; realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio.'

"Del numeral transcrito, se desprende que los sorteos de números o símbolos a través de máquinas comparten la característica esencial de todos los demás sorteos que regula el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, es decir, que el resultado está determinado por el azar. De acuerdo con lo anterior, es claro que es incorrecta la concepción de la actora en el sentido de que dichos sorteos son un juego, cuyo resultado está determinado únicamente por el azar.

"Por lo anterior, resultan infundados los argumentos del promovente, en virtud de los cuales pretendió demostrar que el Ejecutivo Federal, rompió con el principio de división de poderes al invadir las facultades constitucionales

del Congreso de la Unión, siendo consecuencia de ello que se respeten los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 133 de la Constitución General.

"Por otra parte, cabe destacar que el artículo 90 de la Constitución Federal establece que, la administración pública federal será centralizada y paraestatal, misma que se regulará por la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, en la cual se distribuirán los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado.

"Ahora bien, es pertinente conocer el contenido del artículo 27, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone que le corresponde a la Secretaría de Gobernación regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas.

"En este sentido, el artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dispone:

"Artículo 3o. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.¹

"Del numeral transcrito, se advierte que el Congreso de la Unión determinó que fuera el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, a quien le corresponda la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos y sorteos.

"Bajo este esquema, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dispusieron expresamente que dicha atribución establecida a favor de la Secretaría de Gobernación se realice de manera específica por el secretario del ramo.

"En efecto, si el legislador ordinario hubiese determinado que el titular de la Secretaría de Gobernación tuviera de manera directa tales atribuciones, así lo tendría que haber señalado en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, e incluso en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, situación que en la especie no aconteció, razón suficiente para determinar que el concepto de invalidez es infundado e inoperante.

"Al respecto, resulta ilustrativo lo que el propio legislador estableció en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 14, en lo

tocante a la atribución de los titulares de cada dependencia federal de poder auxiliarse de los diversos funcionarios públicos que la integren para el despacho de los asuntos de su competencia: (se transcribe)

"Lo anterior cobra relevancia, pues atendiendo a lo dispuesto en el numeral 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, será la Secretaría de Gobernación que ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de dicha ley, por medio de los inspectores que designe, pudiendo, con el mismo fin, integrar los organismos o comisiones que estime convenientes, y los que funcionarán de acuerdo con las atribuciones que les señalen las disposiciones reglamentarias de la ley, así como las que dicte la citada secretaría.

"Al respecto, es de señalar que el 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual en su artículo 16, en materia de juegos y sorteos señala:

"Artículo 16. La Dirección General de Juegos y Sorteos tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Supervisar y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento;

"II. Expedir los permisos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento, así como supervisar y vigilar el cumplimiento a los términos y condiciones que en ellos se consignent;

"III. Proponer y ejecutar las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos;

"IV. Auxiliar al titular de la Unidad de Gobierno en la coordinación con las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en materia de juegos con apuestas y sorteos, así como en el combate de actividades prohibidas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento;

"V. Imponer sanciones administrativas por infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento;

"VI. Presentar denuncias ante la autoridad competente por la posible comisión de conductas constitutivas de delitos en materia de juegos con apuestas y sorteos, en coordinación con la Unidad de Asuntos Jurídicos;

"VII. Auxiliar al titular de la Unidad de Gobierno, en el ámbito de sus atribuciones.'

"Del numeral transcrito, se advierte que en concordancia con lo dispuesto en los artículos 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que será la Dirección General de Juegos y Sorteos, la encargada de expedir los permisos en materia de juegos y sorteos.

"Ahora bien, al no existir disposición expresa en la Ley Federal de Juegos y Sorteos que determine que el secretario de Gobernación tiene la atribución exclusiva en la materia, el Ejecutivo Federal, en uso de la atribución que al efecto establece el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, y con fundamento en los preceptos 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del 1o. al 17 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, determina en el artículo 2o. del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que para el despacho de los asuntos de la Secretaría de Gobernación en dicha materia, la Dirección General de Juegos y Sorteos tendrá, entre otras atribuciones, las de supervisar y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento, así como los permisos a que se refieren dichos ordenamientos, y supervisar y vigilar el cumplimiento a los términos y condiciones que en ellos se consignan, lo cual no vulnera los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Sirven de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios:

"REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.' (Tesis 2a./J. 68/97, publicada en la página trescientos noventa, Tomo VII, enero de 1998, Segunda Sala, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*)

"FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY.'

"Derivado de lo anterior, podemos estimar que los argumentos realizados por el promovente, no demuestran de manera alguna que el artículo 2o. del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos violente el principio de división de poderes, o exceda la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, por lo cual el presente concepto de invalidez deberá declararse infundado."

QUINTO.—**Contestación de la demanda por parte del secretario de Gobernación.** El secretario de Gobernación, al contestar la demanda (fojas 143 a 195) en esencia manifestó:

a) Que los conceptos de invalidez en los que se señala que se rompe con el principio de división de poderes y se invaden las facultades constitucionales del Congreso de la Unión son infundados, en la medida en que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3o. y segundo transitorio de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se desprende que fue el propio Poder Legislativo quien, al expedir la mencionada ley, dotó al Ejecutivo de la Unión de la facultad de expedir el reglamento correspondiente, el cual se ciñe a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica ya que en sus disposiciones se desarrolla, complementa y pormenoriza la ley que reglamenta, siendo ésta su justificación y medida; ni tampoco se arrogó facultades que no le corresponden, sino que ejerció la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional para expedir reglamentos, por lo que es inexacto que el Ejecutivo invada facultades constitucionales del Congreso de la Unión, y que tampoco hay razón jurídica para afirmar que debió agotar el procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

b) Que no se viola el artículo 89, fracción I, constitucional, porque, contrariamente a lo que se afirma en la demanda, el Ejecutivo Federal no excede los límites que constitucionalmente se le reconocen, ya que sólo emitió una norma reglamentaria que desarrolla y complementa a la ley que le da origen sin contrariarla o alterarla.

SEXTO.—El procurador general de la República no emitió opinión en este asunto.

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** El veinticinco de marzo de dos mil catorce se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional (foja 225 del expediente).

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; y 4 y 10, fracción I, de

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud que se trata de una controversia constitucional entre poderes federales, específicamente, entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, donde se cuestiona una invasión de esferas por parte del segundo en las atribuciones del demandante.

SEGUNDO.—**Temporalidad.** La demanda fue presentada oportunamente.

La parte actora demandó la nulidad de normas generales, esto es, de diversos artículos reformados del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicados en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al veintitrés de octubre de dos mil trece, con motivo de su entrada en vigor.

Para determinar el plazo para la presentación de la demanda debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, que establece lo siguiente:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

Por tanto, si los reformados preceptos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al miércoles veintitrés de octubre de dos mil trece, el plazo de treinta días corrió del jueves 24 de octubre al viernes seis de diciembre de dos mil trece, cómputo que se hace conforme a las reglas previstas en el artículo 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Deben descontarse del plazo los días veintiséis y veintisiete de octubre; uno, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de noviembre, y uno de diciembre, todos de dos mil trece, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así, puesto que la parte actora presentó la demanda de controversia constitucional el cinco de diciembre de dos mil trece, debe concluirse que es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación de la parte actora.** Por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció el presidente de la mesa directiva, quien acreditó su cargo con copia certificada del diario de debates del treinta y uno de agosto de dos mil trece, en el que consta que se declara integrada la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para el segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura (fojas veinticuatro y veinticinco del expediente), quien está facultado para acudir en representación de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

Asimismo, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso c) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

CUARTO.—**Legitimación de las autoridades demandadas.** Por lo que toca al Poder Ejecutivo Federal, en su representación compareció el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, el que acreditó su cargo con la publicación del Diario Oficial de la Federación del acuerdo presidencial que contiene su nombramiento expedido el cuatro de diciembre de dos mil doce (foja treinta y ocho del expediente). Asimismo dicho funcionario cuenta con la debida legitimación procesal para representar al titular del Ejecutivo Federal, en atención al acuerdo del presidente de los Estados Unidos Mexicanos por el que determinó que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación de aquél ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, salvo que se esté en un caso especial en el cual expresamente se otorgue esa representación a algún otro servidor público.

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé:

"Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

Sirve de apoyo a esta consideración, la jurisprudencia siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS.—Conforme al artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la representación del presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprenderá el desahogo de todo tipo de pruebas. De lo anterior se sigue que la representación del presidente en el juicio constitucional estará satisfecha cuando el consejero jurídico comparezca exhibiendo constancia de su nombramiento y del acuerdo por el que se determina que tendrá en general la representación del presidente en dichos juicios constitucionales, salvo que se esté en un caso especial en el cual expresamente se haya otorgado la representación a algún otro servidor público." (Novena Época. Registro digital: 166986. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 99/2009, página 1536)

Por otra parte, comparece el secretario de Gobernación, el que acredita su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento (fojas ciento noventa y seis del expediente), a quien se le reclama el refrendo de los preceptos reglamentarios impugnados, facultad que le confieren los artículos 92

de la Constitución Federal y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que en su orden señalan:

"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

"Artículo 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el secretario de Estado o el jefe de departamento administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

"Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación."

Dicha autoridad cuenta con la legitimación pasiva para intervenir en esta controversia, al ubicarse en el supuesto de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, ya que por una parte, el Ejecutivo Federal emitió los preceptos del reglamento combatidos y el secretario de Gobernación refrendó el decreto respectivo, acto éste que reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal; de ahí su legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia P/J. 109/2001, publicada en la página mil ciento cuatro, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra dice:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al

principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del Jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

Al no existir causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por analizar, sea que se expongan por las partes o se adviertan oficiosamente por este Alto Tribunal, lo procedente es realizar el análisis de fondo de la controversia.

QUINTO.—Consideraciones generales en torno a la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Cita del precedente emitido por este tribunal. Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 97/2004, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en sesión de 22 de enero de 2007, por mayoría de nueve votos, bajo la ponencia de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, realizó una interpretación sistemática e histórica de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.¹

Tal interpretación fue justificada por tratarse de una premisa necesaria e indispensable para realizar el estudio de constitucionalidad del reglamento controvertido, pues en asuntos de esa naturaleza, donde se analiza el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal respecto de una ley expedida por el Congreso de la Unión, constituye un tema de relevancia la definición y descripción de los alcances de la ley que se reglamenta, porque dependiendo de la interpretación que se le asigne, se podrá realizar el estudio de constitucionalidad correspondiente.

Es así que en la ejecutoria respectiva quedaron asentadas las conclusiones que a continuación se reproducen:

¹ Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero.

I. Que la ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas.

II. Que, de acuerdo con el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, sólo se permiten los siguientes juegos:

- Ajedrez, damas y otros semejantes;

- Dominó, dados, boliche, bolos y billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; y,

- Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus formas.

III. Así, cuando se indica en el artículo 3o. de la ley que: "*... para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas ...*" evidentemente se refiere a los juegos permitidos, que son señalados en el artículo 2o., fracción I, de Ley Federal de Juegos y Sorteos.

IV. En este orden, los "juegos de azar" no señalados en el artículo 2o., fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se consideran prohibidos en todo el territorio nacional.

V. Por otra parte, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos permitidos (que son los mencionados en el artículo 2o., fracción I) cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; y corresponde también a la citada secretaría, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

VI. No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sino sólo en el caso de que cuenten con permiso de la Secretaría de Gobernación, la que según lo dispone expresamente el artículo 4o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos fijará los requisitos y condiciones que en cada caso concreto deberán cumplirse.

VII. La Secretaría de Gobernación ejercerá vigilancia y control de tales juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la ley, por medio de los inspectores que designe y con el mismo fin integrará los organismos o comisiones que estime convenientes.

VIII. La Secretaría de Gobernación estará facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley.

De la ejecutoria correspondiente derivaron diversos criterios jurisprudenciales, dentro de ellos la jurisprudencia que dice:

"JUEGOS Y SORTEOS. SI BIEN LA LEY FEDERAL RELATIVA CONTIENE UNA PROHIBICIÓN GENERAL DE JUEGOS DE AZAR Y CON APUESTAS, POR EXCEPCIÓN PERMITE LOS JUEGOS, SORTEOS Y ACTIVIDADES MENCIONADAS EN SU ARTÍCULO 2o., CONFORME A LA REGLAMENTACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA QUE CORRESPONDA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.—De la interpretación sistemática e histórica del artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los antecedentes, etapas del proceso legislativo y contenido de la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, y especialmente de sus artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 7o., 8o., 9o., 10 y 11, se concluye que esta Ley prevé una prohibición general de los juegos de azar y los juegos con apuestas, pero por excepción, conforme al indicado artículo 2o., fracciones I y II, sólo se permiten los juegos de ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos y billar; pelota en todas sus formas y denominaciones; carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus modalidades. Por otra parte, conforme al indicado artículo 3o. corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos permitidos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase, y de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley, y en términos del artículo 4o. del indicado ordenamiento no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, lugar abierto o cerrado en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sino sólo en caso de que cuenten con permiso de la referida Secretaría, la que fijará los requisitos y condiciones que en cada caso concreto deberán cumplirse; además de que vigilará y controlará tales juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la ley por medio de los inspectores que designe y con el mismo fin integrará los organismos o comisiones que estime convenientes y, además, al tenor de lo señalado en el artículo 11 de ese ordenamiento está facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley." (Novena Época. Registro digital: 166927. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materias administrativa y constitucional, tesis P/J. 100/2009, página 1542)

Una vez citados los alcances que este Alto Tribunal estableció sobre el contenido de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se procede al estudio particularizado de los conceptos de invalidez.

SEXTO.—Análisis de fondo. La parte actora expuso, en síntesis, los siguientes argumentos:

Los preceptos son inconstitucionales por contravenir lo dispuesto por la ley que pretenden reglamentar, al permitir una actividad que se encuentra prohibida en términos del artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; con lo cual se advierte que el Ejecutivo Federal extralimitó el ejercicio de su facultad reglamentaria, al autorizar los denominados "sorteos de números o símbolos a través de máquinas".

Aun tomando en consideración el tiempo transcurrido desde que la ley fue publicada (1947), y de que se efectúe una interpretación progresiva, al efecto de actualizar supuestos sociales que antes no estaban contemplados o previstos en la ley, los preceptos reglamentarios no pueden autorizar actividades que se encuentran prohibidas en términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

La ley no establece dos excepciones a la prohibición general respecto de los juegos de azar y los juegos con apuestas, sino sólo una: la relativa a los juegos permitidos por el artículo 2o., fracción I, en cuyo caso, los "juegos de azar" no señalados en dicho precepto normativo se consideran prohibidos en todo el territorio nacional.

La facultad concedida por el texto reglamentario, contraviene lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que dispone que las autorizaciones y/o permisos solamente podrán otorgarse a través de la Secretaría de Gobernación, siendo en este caso a través de su titular o quien lo sustituya en casos de ausencia.

En ningún precepto se autorizó al Ejecutivo Federal a designar a persona distinta del titular de la Secretaría de Gobernación para el otorgamiento de las autorizaciones o permisos, lo cual violenta el principio de división de poderes, así como los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Los planteamientos propuestos son infundados, tal como a continuación se expone:

Las normas reglamentarias que se acusan de inconstitucionales a la letra dicen:

"Artículo 2. Corresponde a la Secretaría de Gobernación la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como las de este reglamento.

"Las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estén expresamente contempladas en la ley y el presente reglamento, serán resueltas, en cada caso, por la Secretaría de Gobernación conforme a lo dispuesto por dichos ordenamientos y demás disposiciones aplicables.

"La Dirección General de Juegos y Sorteos es competente para autorizar, controlar, vigilar, tramitar y resolver los asuntos relacionados con el cumplimiento de la ley y el presente reglamento, incluyendo todos los procedimientos administrativos y sancionatorios que deriven de juegos con apuestas y sorteos. Asimismo, le corresponde la expedición, modificación y finiquito de permisos de juegos con apuestas y sorteos, así como la supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en los mismos.

"La Unidad de Gobierno tiene a su cargo la atención y despacho de los asuntos en los que sea necesaria la coordinación y colaboración de la Secretaría de Gobernación con otras autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos, así como el combate a actividades prohibidas por la ley.

"Para la imposición de sanciones administrativas previstas en la ley y en el presente reglamento, la Dirección General de Juegos y Sorteos podrá solicitar el apoyo de la Unidad General de Asuntos Jurídicos o cualquier otro órgano de la secretaría.

"Las autoridades federales, cooperarán en sus respectivos ámbitos de competencia para hacer cumplir las determinaciones que dicten las autoridades de la Secretaría de Gobernación de conformidad con las leyes y este reglamento, cuando para ello fueren requeridas.

"Las autoridades de las entidades federativas, de los Municipios y de las delegaciones del Distrito Federal cooperarán con la Secretaría de Gobernación, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos."

"Artículo 91. Los sorteos podrán tener las siguientes modalidades:

"...

"VI. Sorteos de números o símbolos a través de máquinas."

De los sorteos de números o símbolos a través de máquinas

"Artículo 137 Bis. La secretaría podrá autorizar la realización de sorteos de números o símbolos a través de máquinas cuando se cumplan los siguientes requisitos:

"I. Ser permisionario en términos de lo establecido en la fracción I del artículo 20 de este reglamento;

"II. Acreditar que las máquinas correspondientes han sido fabricadas en territorio nacional o legalmente importadas;

"III. Presentar la relación de máquinas que se pretenden instalar en cada establecimiento con las especificaciones que determine la secretaría, y

"IV. Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la ley y del presente reglamento."

"Artículo 137 Ter. Los permisionarios que obtengan la autorización a que se refiere el presente capítulo podrán realizar sorteos durante la vigencia de su permiso."

"Artículo 137 Quáter. Los permisionarios deberán mantener actualizada, de forma permanente, la relación a que se refiere la fracción III del artículo 137 Bis del presente reglamento, la cual deberán remitir a la dirección de forma trimestral."

Con el propósito de analizar los planteamientos propuestos en su contra es necesario referir los alcances del principio de división funcional de poderes y de la facultad reglamentaria del presidente de la República a la luz de la jurisprudencia del Alto Tribunal.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de

facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

La división del Supremo Poder de la Federación (representado principalmente por las funciones legislativa, ejecutiva y judicial) se asigna a un órgano o grupo de órganos distinto e independiente de los otros, de manera que aquéllas no se concentren en un solo individuo o corporación; sin embargo, la división funcional de poderes que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, por el contrario, entre ellos se puede presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis P. CLVIII/2000, publicada en la página treinta y tres, Tomo XII, septiembre de dos mil, Novena Época, Pleno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.—Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que 'El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial'. Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por su parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de Fiscalización Superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una

conurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de '... expedir la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ...'; y la de '... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.', deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios."

La división de poderes no opera en nuestro sistema de manera tajante y rígida sino que ha sido modulada con numerosas excepciones con el fin de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, características que se traducen en el establecimiento de un régimen de cooperación y coordinación entre ellos y que, en muchas ocasiones, funcionan como medios de control recíproco evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando la unidad del Estado y asegurando la voluntad de éste para establecer y preservar el derecho.

Por otra parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra la supremacía de ésta, génesis del principio que impone un orden jurídico al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo cual, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos ordenados, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder.

Al respecto, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia del Pleno:

"DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema —origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos—, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, tesis P./J. 52/2005, página 954)

En relación con la facultad reglamentaria del presidente de la República el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Este Alto Tribunal ha establecido que la facultad de que se trata no puede desempeñarse en relación con las leyes que no sean de contenido materialmente administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública, puesto que el Ejecutivo carece de capacidad constitucional para proveer a la observancia de leyes que no corresponden a este ámbito, como la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial.

La facultad reglamentaria se entiende como aquella relativa a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias, que tienden a la ejecución de las leyes emanadas por

el órgano legislativo; de manera que esas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de estas últimas, básicamente, por dos razones, la primera, porque provienen de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el Poder Ejecutivo, y la segunda, porque son, por definición, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son en realidad leyes, sino actos administrativos generales, cuyos alcances se acotan por la ley.

Las razones precisadas explican, en lo general, que la Constitución Federal imponga ciertas limitaciones a la facultad reglamentaria, como son: (I) la prohibición de que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, conocida como el principio de reserva de ley; y por otra, (II) la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, completamente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

El principio de reserva de ley forma parte de uno de carácter general, el de legalidad, que impide que el reglamento invada materias que la Constitución Federal reserva a la ley formal y el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley constriñe al titular del Ejecutivo Federal a expedir sólo aquellas reglas de tipo normativo que tiendan a hacer efectiva o a pormenorizar la aplicación del mandato legal, pero sin contrariarlo, modificarlo o excederlo.

Así se ha considerado en las siguientes tesis y jurisprudencias, cuyo tenor es:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.—Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al presidente de la República y a los gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación." (Jurisprudencia 2a./J. 47/95, publicada en la página doscientos noventa y tres, Tomo II, septiembre de 1995, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*)

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.—Según ha sostenido este Alto Tribunal en nume-

rosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida." (Tesis 2a./J. 29/99, publicada en la página setenta, Tomo IX, abril de 1999, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*).

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO.—El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido a favor del presidente de la República, la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas; en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión ya que, constitucionalmente, el Ejecutivo está facultado para ejercitarla, al hacer uso de la facultad reglamentaria, y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la Ley Reglamentaria, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas." (Tesis publicada en la página mil setecientos sesenta y dos, Tomo CXXV, Número 7, Cuarta Sala, Quinta Época, del *Semanario Judicial de la Federación*).

El reglamento depende de la ley, porque el primero actúa en observancia de la segunda. Así, es competencia exclusiva de la ley la determinación de

qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, el cual sólo podrá operar dentro del límite de la ley.

De esta forma, el reglamento no puede ir más allá de la ley, extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla.

De igual forma, el reglamento no debe violentar el principio de reserva de ley, porque esta figura tiene el objeto de proteger el ámbito de regulación que corresponde a los ciudadanos, que se ejerce a través de sus representantes democráticos (Congreso de la Unión), lo cual no sucede con el reglamento, ya que éste tiene la naturaleza de ejecutar a las primeras.

Hechas las anteriores precisiones procede el estudio de los conceptos de invalidez.

En el considerando quinto de este estudio se precisó que todos los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos en territorio nacional, con excepción de los mencionados en el artículo 2o., fracción I, de la propia ley; de suerte que todo juego diferente de los permitidos por la ley, se considerará excesivo a la ley superior que se reglamenta; sin embargo, debe señalarse, también, que la valoración de este aspecto debe ser realizada en forma racional, teniendo presente las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos.

A este respecto debe mencionarse que los sorteos en todas sus modalidades, como ya se dijo, están permitidos en términos del artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expresamente disponen:

"Artículo 1o. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas."

"Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:

"I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes;

"II. Los sorteos.

"Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta ley."

Si bien, el artículo 1o. de la ley establece una prohibición general en el sentido de que en el territorio nacional están vedados los juegos de azar y los juegos con apuestas, el mismo ordenamiento admite excepciones, pues precisa en su artículo 2o. aquellos que se encuentran permitidos.

En dicho numeral se establece en forma específica y restrictiva qué juegos con apuestas serán permitidos y, residualmente, qué juegos estarán prohibidos por exclusión, en este sentido, fue el propio legislador federal el que dispuso de forma expresa y limitativa en la fracción I del numeral 2o. de la ley aquellos juegos que considera permitidos.

Situación diversa determinó el Congreso de la Unión en tratándose de los sorteos, previstos en la fracción II del mismo artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en el que toda clase de sorteos representa, en principio un juego permitido, tal como esta Suprema Corte de la Justicia lo interpretó, al resolver la controversia constitucional 97/2004, referida en el considerando quinto de esta sentencia.

En esa tesitura, el Ejecutivo Federal reglamentó en los artículos impugnados los "sorteos de números o símbolos a través de máquinas", los cuales son definidos por el artículo 3, fracción XXVII-Bis, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos como:

"XXVII Bis. Sorteo de números o símbolos a través de máquinas: Actividad en la que el participante, a través de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, sujeto al azar, realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio."

En ese sentido, el presidente de la República, contrariamente a lo que se argumenta en la demanda –concretamente en los tres primeros argumentos aquí sintetizados–, ejerció su facultad reglamentaria para regular el contenido del artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (y no la fracción I de dicho precepto), al establecer las reglas de operación de los "sorteos de números o símbolos a través de máquinas".

Los sorteos de números o símbolos a través de máquinas comparten la característica esencial de todos los demás sorteos que regula el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, es decir, que el resultado está determinado por el azar, no se trata de juegos de destreza o habilidades, sino de simples sorteos, como los prevé la ley. De acuerdo con lo anterior, es incorrecta la concepción de la parte actora en el sentido de que dichos sorteos son en realidad un juego de los prohibidos en la fracción I del artículo 2o. de la ley reglamentaria.

Al respecto, resulta ilustrativa, por identidad de razón, la siguiente tesis jurisprudencial:

"JUEGOS Y SORTEOS. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDE AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NI VIOLA LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES POR REGULAR LOS SORTEOS EN UNA VARIEDAD DE MODALIDADES.—Conforme al artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, toda clase de sorteo representa en principio un juego permitido, correspondiendo a la Secretaría de Gobernación expedir los permisos o autorizaciones relativos conforme al artículo 3o. de la misma ley, de donde se sigue que los numerales 91 a 111 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que principalmente regulan las actividades en salas de sorteos de números, sorteos de símbolos y números en ferias regionales, sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos en las modalidades de sorteos con venta de boletos; sorteos sin venta de boletos; sorteos instantáneos; sorteos en sistemas de comercialización; sorteos de símbolos o números y sorteos por medios de comunicación masiva y, en general, las disposiciones del reglamento de la ley federal de la materia que los regulan, resultan constitucionales, pues su inclusión en la norma subsidiaria no excede al ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente de la República ni a los principios de reserva de ley y de división de poderes, ya que se limitan a desarrollar aspectos prácticos propios de ellos."

(Novena Época. Registro digital: 165525. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, enero de 2010, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 144/2009, página 1619)

"Controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 22 de enero de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente:

Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Beatriz J. Jaimes Ramos, Heriberto Pérez Reyes y Emmanuel G. Rosales Guerrero."

En consecuencia, el reglamento, por lo que hace a los "sorteos de números o símbolos a través de máquinas", respeta los principios de subordinación jerárquica de los reglamentos a la ley y de reserva de ley, ya que se limita a proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de la ley que le da origen y justificación, toda vez que establece los términos y condiciones conforme a los cuales la Secretaría de Gobernación ejercerá sus atribuciones, así como aquellas obligaciones a que deberán sujetarse los permisionarios en la operación de sus permisos.

Si la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite la posibilidad de que existan los sorteos, sin restricción alguna; entonces es claro que los "sorteos de números o símbolos a través de máquinas" al ser una especie del género de ellos, se encuentran permitidos por la propia ley.

Por otra parte, el silogismo legislativo no sólo no es exhaustivo, sino por el contrario, excesivamente limitado, al grado de que no existe ningún parámetro o elemento que defina los conceptos fundamentales de dicho silogismo, la actividad reglamentaria tenderá a expandirse para poder estar en aptitud de cumplir con el mandato del artículo 89, fracción I, constitucional de proveer en la esfera administrativa a la exacta aplicación de la ley.

En este sentido, es necesario reconocer que la manera de legislar en México ha cambiado sustancialmente en los últimos años, y que hoy en día en las normas emanadas por un proceso legislativo más abierto y participativo, el silogismo legislativo se desarrolla con mucho mayor precisión, sobre todo cuando se trata de regular aspectos o fenómenos que pueden presentar interpretaciones múltiples o equívocas. Lo anterior tiene un doble efecto: por una parte, aporta mayor claridad a los textos y certeza jurídica a los sectores o ciudadanos destinatarios de la norma y, por otro lado, restringe el alcance de la facultad reglamentaria, puesto que ésta habrá de cuidar de no exceder o limitar indebidamente el texto consagrado por el legislador.

Señalado lo anterior, toda vez que –como ya dijo– la violación alegada por la parte actora consiste en que el Ejecutivo transgredió el principio de reserva de la ley, al reglamentar y permitir en el artículo 3, fracción XXVII Bis, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley, el sorteo de números o

símbolos a través de máquinas, cuando según el dicho del actor se trata de una actividad prohibida, como lo son los juegos de azar y las apuestas a que se refiere el artículo 1o. de esa misma ley, corresponde entonces confrontar el texto reglamentario con el texto legal para estar en posibilidad de saber si en efecto el texto del reglamento excede o no al texto legal.

Ahora bien, al realizar este ejercicio de confrontación entre ambos dispositivos —el legal y el reglamentario— no existen argumentos sólidos para declarar la inconstitucionalidad del segundo, derivado precisamente del hecho de que la ley, que data de 1947, en su artículo 2o., fracción II, al enumerar las actividades permitidas por la ley se refiere de manera genérica a los "sorteos"; en esa tesitura, el hecho de que el reglamento haya establecido una nueva fracción, especificando que se trata de una forma diversa de sorteo, en adición a las diversas modalidades de sorteo ya definidas en el propio reglamento, no viola, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, el principio de reserva de ley.

Es importante señalar que las actividades prohibidas por el artículo 1o. de la multicitada Ley Federal de Juegos y Sorteos tampoco se encuentran mínimamente detalladas o precisadas por el legislador y, por tanto, carece de toda fuerza argumentativa el sostener que las máquinas tragamonedas forzosa-mente están previstas como prohibidas por el artículo 1o. ya citado.

De ahí que, como al inicio del estudio se anticipó, resulten infundados los tres primeros argumentos de la parte actora.

Es igualmente infundado el argumento relativo a que el secretario de Gobernación está impedido, por la ley, para autorizar a personas distintas a que emitan autorizaciones o permisos en esta materia. El artículo 90 de la Constitución Federal establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, y se regulará por la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, en la cual se distribuirán los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado.

Por su parte el artículo 27, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que le corresponde a la Secretaría de Gobernación regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas.

El artículo 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dispone:

"Artículo 3o. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia

de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley."

Como se ve, el Congreso de la Unión, determinó que fuera al presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, a quien le correspondiera la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos y sorteos.

Bajo este esquema, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dispusieron expresamente que dicha atribución establecida a favor de la Secretaría de Gobernación se realice de manera específica por el secretario del ramo.

En efecto, si el legislador ordinario hubiese determinado que el titular de la Secretaría de Gobernación tuviera de manera directa tales atribuciones, así lo tendría que haber señalado en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, e incluso en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, situación que en la especie no aconteció.

El 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual en su artículo 16, en materia de juegos y sorteos señala:

"Artículo 16. La Dirección General de Juegos y Sorteos tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Supervisar y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento;

"II. Expedir los permisos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento, así como supervisar y vigilar el cumplimiento a los términos y condiciones que en ellos se consignan;

"III. Proponer y ejecutar las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos;

"IV. Auxiliar al titular de la Unidad de Gobierno en la coordinación con las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en materia de juegos con apuestas y sorteos, así como en el combate de actividades prohibidas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento;

"V. Imponer sanciones administrativas por infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento;

"VI. Presentar denuncias ante la autoridad competente por la posible comisión de conductas constitutivas de delitos en materia de juegos con apuestas y sorteos, en coordinación con la Unidad de Asuntos Jurídicos; y

"VII. Auxiliar al titular de la Unidad de Gobierno, en el ámbito de sus atribuciones."

Norma que se reformó y adicionó el 25 de septiembre de 2015, para quedar como sigue:

"Artículo 16. La Dirección General de Juegos y Sorteos tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Supervisar y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento;

"II. Expedir los permisos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento, así como supervisar y vigilar el cumplimiento a los términos y condiciones que en ellos se consignent;

"III. Proponer y ejecutar las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos;

"IV. Auxiliar al titular de la Unidad de Gobierno en la coordinación con las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en materia de juegos con apuestas y sorteos, así como en el combate de actividades prohibidas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento;

"V. Imponer sanciones administrativas por infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento;

(Reformada, D.O.F. 25 septiembre de 2015)

"VI. Delegar, previo acuerdo con el subsecretario de Gobierno y autorización del secretario, las funciones que tiene encomendadas mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación;

(Reformada, D.O.F. 25 septiembre de 2015)

"VII. Presentar denuncias ante la autoridad competente por la posible comisión de conductas constitutivas de delitos en materia de juegos con apuestas y sorteos, en coordinación con la Unidad General de Asuntos Jurídicos;

(Adicionada, D.O.F. 25 septiembre de 2015)

"VIII. Coadyuvar con el titular de la Unidad de Gobierno en el ejercicio de sus atribuciones en materia de juegos y sorteos;

(Adicionada, D.O.F. 25 septiembre de 2015)

"IX. Resolver los procedimientos de finiquito de permisos otorgados en materia de sorteos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

(Adicionada, D.O.F. 25 septiembre de 2015)

"X. Administrar y mantener actualizada la base de datos sobre juegos y sorteos;

(Adicionada, D.O.F. 25 septiembre de 2015)

"XI. Establecer mecanismos de control sobre los ingresos que los permisionarios enteren ante las autoridades competentes, en términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su reglamento, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y

(Adicionada, D.O.F. 25 septiembre de 2015)

"XII. Fortalecer los vínculos de colaboración y de coordinación con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno en materia de prevención y combate del juego ilegal, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

Del numeral transcrito se advierte que, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 3o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que será la Dirección General de Juegos y Sorteos, la encargada de expedir los permisos en materia de juegos y sorteos.

Al no existir disposición expresa en la Ley Federal de Juegos y Sorteos que determine que el secretario de Gobernación tiene la atribución exclusiva en la materia, el Ejecutivo Federal, en uso de la atribución que al efecto establece el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, y con fundamento en los preceptos 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del 1o. al 17 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, determina en el artículo 2 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que para el despacho de los asuntos de la Secretaría de Gobernación en dicha materia, la Dirección General de Juegos y Sorteos tendrá, entre otras atribuciones, las de supervisar y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su

reglamento, así como los permisos a que se refieren dichos ordenamientos, y supervisar y vigilar el cumplimiento a los términos y condiciones que en ellos se consignen, lo cual no vulnera los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Sirven de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios:

"REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.—El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta." (Novena Época. Registro digital: 196952. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, materias administrativa y constitucional, tesis 2a./J. 68/97, página 390)

"FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY.—De conformidad con los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el secretario de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo; igualmente se establece que para la eficaz atención y eficiente despacho, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán subordinados y que en el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas. Luego, si en el artículo 111 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se señala que las Administraciones Generales de Recaudación, de Auditoría Fiscal y la Jurídica de Ingresos, contarán con administraciones locales, la creación de esta autoridad no contraría a la Constitución, en tanto que de acuerdo con su artículo 89, fracción I, el presidente de

la República ejerció debidamente la facultad reglamentaria. Esto es, a través del reglamento creó la mencionada autoridad y determinó sus atribuciones, a fin de que las dependencias que integran la administración pública federal puedan realizar las funciones previstas en la ley, lo que significa precisamente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley reglamentada." (Novena Época. Registro digital: 197373. Pleno. Aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, materias administrativa y constitucional, tesis P. CLII/97, página 76)

Igualmente ilustrativa es la tesis jurisprudencial siguiente:

"JUEGOS Y SORTEOS. LOS ARTÍCULOS 2, 14, 15 Y 16 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO EXCEDEN AL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NI VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES POR INSTITUIR EL CONSEJO CONSULTIVO DE JUEGOS Y SORTEOS.—El artículo 7o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece la creación, mediante reglamentos, de los organismos y comisiones 'que se estime convenientes' para que puedan ejercer las funciones de vigilancia y control de juegos con apuestas y que funcionarán de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan, así como con las que dicte la Secretaría de Gobernación. En ese sentido, se concluye que los artículos 2, 14, 15, fracciones III, IV, V y VI, 16, apartado A, fracciones I, II y III, y apartado B, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos no exceden al ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente de la República, ni violan los principios de reserva de ley y de división de poderes al establecer al Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos como órgano encargado de coadyuvar con la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, con respecto a las políticas públicas de transparencia y de rendición de cuentas, fungiendo como órgano de consulta encargado de emitir recomendaciones para el buen funcionamiento de la Dirección, emitir opiniones respecto de la expedición de permisos, organizar comités, foros o grupos de trabajo, realizar los estudios, investigaciones y análisis relacionados con los juegos con apuestas y sorteos, entre otras funciones, que únicamente tienen carácter consultivo, ya que las atribuciones de carácter ejecutivo están reservadas a las autoridades precisadas en el artículo 2o. del citado reglamento, cumpliéndose así con los criterios contenidos en las tesis P. CLII/97 y 2a./J. 68/97, de rubros: 'FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY.' y 'REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DE-

TERMINAR SU COMPETENCIA.'. Además, el Consejo Consultivo no es un órgano de control y vigilancia de los juegos con apuestas y sorteos, sino un órgano auxiliar en el desempeño de las funciones encomendadas a la Secretaría de Gobernación, con atribuciones de carácter consultivo, de opinión y para formular recomendaciones y su creación obedece a la facultad que el Poder Legislativo concedió al Ejecutivo." (Novena Época. Registro digital: 166636. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 101/2009, página 1068)

Ante el resultado de este estudio y puesto que ninguno de los argumentos expuestos en la demanda resultó fundado, lo que se impone es reconocer la validez de las normas impugnadas.

Por lo antes expuesto, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la controversia constitucional a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Se reconoce la constitucionalidad de los artículos 2, 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de octubre de dos mil trece.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la temporalidad, a la legitimación de la parte actora, a la legitimación de las autoridades demandadas y a las consideraciones generales en torno a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de fondo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Medina Mora I. reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de marzo de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 114/2013, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de 18 de enero de 2016.

En la acción citada al rubro, si bien, mi voto fue a favor del sentido de la consulta, anuncié que formularía voto concurrente, para realizar las siguientes precisiones:

Uno de los planteamientos de invalidez que hizo la parte actora respecto del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos impugnado, fue en el sentido de que vulneraba el principio de reserva de ley, al permitir los sorteos de números y símbolos a través de máquinas.

Al respecto, el Tribunal Pleno, por unanimidad, sostuvo que ello era infundado, esencialmente, porque, partiendo del precedente de la controversia constitucional 97/2004, resuelta por el Tribunal Pleno el veintidós de enero de dos mil siete, el reglamento impugnado no contraviene el principio de reserva de ley, al regular y permitir en el artículo 3, fracción XXVII Bis, con relación al artículo 2o., fracción II, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el sorteo de números y símbolos a través de máquinas, dado que, es un hecho que la legislación federal data de mil novecientos cuarenta y siete, y en el citado numeral 2o., fracción II, al enumerar las actividades permitidas refiere de manera genérica a los "sorteos". Luego, el hecho de que el reglamento en cita establezca una nueva fracción, especificando que se trata de una forma diversa de sorteo, en adición a las diversas modalidades de sorteo definidas por el propio ordenamiento reglamentario, no viola tal principio.

La ejecutoria puntualiza que, las actividades prohibidas por el artículo 1o. de la citada ley federal, tampoco se encuentran mínimamente detalladas o precisadas por el legislador, por lo que, carece de toda fuerza argumentativa sostener que las máquinas tragamonedas forzosamente están previstas como prohibidas por aquel numeral.

Ahora bien, la razón que me llevó a votar a favor de la validez de la norma, deriva de que, como se estableció desde el mencionado precedente fallado en dos mil siete, el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73, fracción X,¹ confirió al Congreso Federal la facultad para regular los juegos y sorteos, sin que hubiese definido en modo alguno qué se entenderá por "juegos" y qué por "sorteos", sino que se dejó a la configuración del legislador secundario.

En la ley que al efecto se expidió, y que data de mil novecientos cuarenta y siete, si bien el legislador federal permitió los sorteos en todas sus modalidades,² también lo es que prohibió aquellos juegos "de azar" que no se comprendan en el propio listado que contiene el artículo 2o. de la ley federal en cita.

Así pues, la propia redacción de la ley genera confusión entre los conceptos que contiene, lo cual en cierto modo se repite en el reglamento cuestionado, en tanto es confuso, al introducir en la definición de sorteos, el elemento del azar.

¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, **juegos con apuestas y sorteos**, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

² "Artículo 2o. Sólo podrán permitirse:

"I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes.

"II. Los sorteos.

"Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta ley."

En efecto, el reglamento prevé:

"Artículo 91. Los sorteos podrán tener las siguientes modalidades:

"...

"VI. Sorteos de números o símbolos a través de máquinas, y ..."

"Artículo 3. ...

"XXVII Bis. Sorteos de números o símbolos a través de máquinas: Actividad en la que el participante, a través de un artefacto o dispositivo de cualquier naturaleza, sujeto al azar, realiza una apuesta, mediante la inserción de un billete, moneda, ficha o cualquier dispositivo electrónico de pago u objeto similar, con la finalidad de obtener un premio."

Como se advierte de la simple lectura del artículo 3, fracción XXVII Bis –impugnado en la presente controversia–, en la definición de los sorteos de números o símbolos a través de máquinas el propio reglamento introduce diversos elementos que pueden generar confusión: "azar" y "apuesta", si se parte de que el artículo 1o. de la ley federal contiene una prohibición expresa y general en cuanto que, en el territorio nacional están vedados los juegos de azar y con apuestas, salvo determinadas excepciones, previstas en el referido numeral 2o. de la ley.

No obstante, dado que es una realidad que los juegos y sorteos son actividades que conllevan o favorecen determinada problemática social, siendo que, además tratándose de las máquinas tragamonedas se pueden colocar casi en cualquier lugar, por lo que, es de mayor complejidad su control, el Juez Constitucional debe ser deferente con la autoridad reguladora y reconocer la validez de las normas impugnadas, no sólo por lo necesario de esta regulación, sino porque evidentemente el marco normativo en materia de juegos y sorteos debe adaptarse a la realidad social, máxime si, como se ha puntualizado, la normatividad federal fue expedida desde mil novecientos cuarenta y siete, época en la que, sin duda, la visión que tenía el órgano legislativo era totalmente diferente a la actual.

Por otra parte, también estimo que el sorteo de números y símbolos a través de máquinas, generalizadamente, son juegos de azar; pero también puede haberlos en los que la habilidad de quien manipula la máquina puede influir en el resultado. Por ello, la autoridad competente debe, en cada caso, antes de otorgar el permiso correspondiente, verificar si las máquinas tragamonedas que permiten el sorteo de números y símbolos pueden caer en las hipótesis de los juegos prohibidos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparen-

cia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de marzo de 2016.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 114/2013, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En sesión pública del dieciocho de enero de dos mil dieciséis el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada, en la que analizó la constitucionalidad de diversos artículos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Por unanimidad el Tribunal Pleno resolvió la validez de los artículos 91, fracción VI, 137 Bis, 137 Ter y 137 Quáter impugnados que regulan los denominados sorteos de números y símbolos a través de máquinas; por otro lado, también se determinó que el artículo 2 del reglamento en cuestión, al otorgar diversas atribuciones en la materia al director general de Juegos y Sorteos, es acorde con el marco constitucional.

Como desarrollaré a continuación, si bien comparto la declaratoria de constitucionalidad de los diversos preceptos impugnados del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, llego a esta conclusión, en particular respecto de la regulación de los sorteos de números o símbolos a través de máquinas, por motivos distintos a los de la mayoría.

El marco constitucional para el análisis de la presente controversia constitucional se delimita, por un lado, por los principios que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal prevista en la fracción I del artículo 89 del Máximo Ordenamiento y, por el otro, por la atribución del Congreso de la Unión en materia de juegos y sorteos prevista en el artículo 73, fracción X, constitucional.

El Constituyente prevé que la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se sujeta tanto al principio de reserva de ley, como al de subordinación jerárquica. Conforme al primero, el reglamento no puede prever cuestiones exclusivas de la ley y, en este sentido, no puede ser independiente de la ley. En términos del segundo principio, el reglamento tiene necesariamente que desarrollar, complementar o detallar cuestiones previstas en la ley, es decir, el reglamento encuentra siempre su justificación y medida en el cuerpo de la ley.

Por otro lado, de la exposición de motivos que dio origen a la fracción X del artículo 73 constitucional se puede desprender que la intención del Constituyente fue reservar al órgano legislativo la regulación sobre juegos y sorteos en los que medie el azar y la apuesta, con el objeto de proteger el empleo de los recursos del ciudadano.

En razón de lo anterior, el legislador procedió mediante una regulación restrictiva de los juegos y sorteos en los que medie el azar y la apuesta, quedando en el ámbito reglamentario del Ejecutivo únicamente el desarrollo de la ley, pero siempre respetando su reserva respecto de los juegos permitidos.

El artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece así, como regla general, la prohibición de los juegos de azar y los juegos con apuesta. En este contexto, el artículo 2o. regula excepciones a esta prohibición general. La fracción primera establece ciertos juegos en los que media el azar o la apuesta, pero que están permitidos (ajedrez, damas, dominó, billar, entre otros) y la fracción segunda, determina otra excepción de juegos permitidos que se refiere a los sorteos.

La mayoría del Tribunal Pleno interpretó que, contrariamente a lo aducido por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal, al establecer las reglas de operación de los sorteos de números y símbolos a través de máquinas en el reglamento de la materia, desarrolló el contenido de la fracción II del artículo 2o. de dicha ley en ejercicio de su facultad reglamentaria.

Se resolvió que los sorteos de números y símbolos a través de máquinas comparten la característica esencial de todos los demás sorteos regulados en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, pues su resultado está determinado por el azar, por lo que no se trata de un juego de destreza y habilidad.¹

No comparto esta interpretación.

De una comparación entre la definición de "máquina tragamoneda" prevista en el artículo 12 del reglamento en la materia, con aquella establecida en el artículo 3 Bis, fracción XXVIII, para los sorteos de números o símbolos a través de máquinas, advierto que estas máquinas sólo se distinguen de los "sorteos de números o símbolos a través de máquinas" porque se define que en las primera media la destreza del sujeto y en los segundos no.

Por otro lado, en términos del propio reglamento (artículo 3 fracción XXIII), todo sorteo se define como la actividad en la que los titulares de un boleto, mediante la selección previa de un número o combinación de números, obtienen el derecho para participar en un procedimiento aprobado por la secretaría, conforme al cual se determina un número (combinación de números o símbolos) al azar que genera uno o varios ganadores de un premio.

Todos los sorteos regulados en el reglamento (con y sin venta de boletos, instantáneos y en sistemas de comercialización) comparten la característica de que el jugador adquiere un boleto o un bien (sorteo sin venta de boletos) que le otorga el derecho de participar en el sorteo, mismo que opera a través de la selección previa de números o símbolos. En cambio, en el sorteo de números y símbolos a través de máquinas el jugador realiza una apuesta insertando algún dispositivo (moneda, ficha) en una máquina para obtener un premio.

Concluyo que el denominado "sorteo de números y símbolos a través de máquinas" es un juego que opera a través de una máquina que tiene una naturaleza diversa a

¹ Página 59.

los otros sorteos regulados en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, pues no comparte ninguna característica de los sorteos en términos de este ordenamiento.

No obstante lo anterior, comparto el reconocimiento de regularidad constitucional de los artículos impugnados pues, efectivamente, éstos no vulneran el principio de subordinación jerárquica y reserva de ley que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en términos de nuestro Texto Constitucional.

Lo que salvaguardan dichos principios es la exigencia de que las figuras que desarrolle el Ejecutivo Federal a través del ejercicio de su facultad reglamentaria estén previstas en la ley; con otras palabras, que el reglamento no innove o cree figuras no consideradas por el legislador ordinario.

Resulta entonces que, si bien en términos de la definición desarrollada por el propio reglamento, el denominado "sorteo de números y símbolos a través de máquinas" no es un sorteo, lo cierto es que esto no basta para considerar que la regulación de este juego implica un exceso en las atribuciones del Ejecutivo Federal.

Como interpretó el Tribunal Pleno en la resolución del presente asunto, así como también en la diversa controversia constitucional 97/2004, el legislador ordinario, al regular en el artículo 2o. de la ley en la materia las excepciones a la prohibición general de los juegos en los que medie el azar y la apuesta, especificó en la fracción I ciertos juegos permitidos, pero en la fracción II previó de manera amplia los sorteos como juegos permitidos.

La amplitud en la interpretación de la fracción II del artículo 2o. de la ley radica en que el legislador no definió qué debemos entender por sorteo, de manera tal que, como sucede en el presente caso, basta con etiquetar como sorteo cualquier juego, independientemente de su naturaleza, para que esté permitido en términos de la fracción II del artículo 2o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En este tenor, si bien advierto que los denominados "sorteos de números y símbolos a través de máquinas" no son un sorteo de conformidad con lo definido por el propio reglamento, sino una especie de máquina tragamonedas, al no preverse una definición de "sorteo" en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, entonces no se actualiza la violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que aduce el actor.

Finalmente, me separo de las consideraciones vertidas en la sentencia² en el sentido de que en términos del artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos no es posible sostener que las máquinas tragamonedas "forzosamente están previstas como prohibidas por el artículo 1o. citado", pues dicho pronunciamiento rebasa el análisis de constitucionalidad planteado.

Este voto se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Página 63.

I. PROCESO LEGISLATIVO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS GENERALES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 428 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 20 DE NOVIEMBRE DE 2013).

II. PROCESO LEGISLATIVO. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS NO ES UN PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LO QUE EL LEGISLADOR ESTABLECE EN LA PARTE DISPOSITIVA DE LA LEY (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 428 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 20 DE NOVIEMBRE DE 2013).

III. COMISIONES LEGISLATIVAS. LA FACULTAD DEL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES PARA NOMBRAR AL PRESIDENTE DE AQUÉLLAS NO VIOLA EL DERECHO DE IGUALDAD (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE ESA ENTIDAD, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 428, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 20 DE NOVIEMBRE DE 2013).

IV. IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. ESTE PRINCIPIO NO RIGE LAS REFORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 428, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 20 DE NOVIEMBRE DE 2013).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN LOS QUE SE PLANTEA CONTRADICCIÓN ENTRE ARTÍCULOS DEL MISMO INSTRUMENTO NORMATIVO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 428, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 20 DE NOVIEMBRE DE 2013).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2013. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. 2 DE JUNIO DE 2015. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, JUAN N. SILVA MEZA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dos de junio de dos mil quince**.

VISTOS;
Y, RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la acción de inconstitucionalidad. Mediante escrito depositado el nueve de diciembre de dos mil trece en la Oficina de Correos de Aguascalientes, Aguascalientes, Adolfo Suárez Ramírez, Guillermo Ulises Ruiz Esparza de Alba, Leonardo Montañez Castro, Sylvia Violeta Garfias Cedillo, José Israel Sandoval Macías, Mario Alberto Álvarez Michaus y Martha Cecilia Márquez Alvarado, en su carácter de diputados por el Partido Acción Nacional, así como Marco Arturo Delgado Martín del Campo y Cuauhtémoc Escobedo Tejada, diputados por el Partido de la Revolución Democrática del Congreso del Estado de Aguascalientes, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los actos que a continuación se precisan, atribuidos al Congreso de la entidad y al gobernador del Estado:

"El Decreto Número 428, en específico, la reforma al párrafo segundo del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, en fecha 20 de noviembre de 2013."

SEGUNDO.—Artículos constitucionales vulnerados. Los promoventes precisaron que los actos impugnados son violatorios de los artículos 1o., 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual hicieron valer los conceptos de invalidez que consideraron conducentes, y que a continuación se sintetizan:

Primer concepto de invalidez. Violación al derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Carta Magna. La reforma al segundo párrafo del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, se contrapone al derecho de igualdad pre-

visto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en virtud de que da un trato diferente a una persona bajo una situación jurídica determinada, sin mediar procedimiento que así lo legitime, pues quedan restringidas las garantías de los actores para poder presidir una comisión legislativa previamente asignada.

La norma impugnada crea una excepción en la cual, el legislador emitió disposiciones que sólo son aplicables en perjuicio de los diputados que no cuentan con la mayoría dentro de la Legislatura.

Segundo concepto de invalidez. Violación al principio de legalidad. La norma impugnada se contrapone a los derechos humanos establecidos en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, en el sentido de que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar los actos que emitan que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho para su dictado.

En el caso, no existe fundamentación y motivación para modificar el reglamento de referencia, de manera que se contrapone con los derechos que la Constitución Federal establece por lo que se refiere a la actividad legislativa, por tanto, aplicando el principio de prelación y la reforma de dos mil once, la disposición válida es aquella que amplía y no suprime los derechos humanos de los promoventes.

Tercer concepto de invalidez. Contravención al artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. El decreto impugnado se contrapone a lo establecido por el artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, el cual establece expresamente el procedimiento para la asignación de las comisiones en el Congreso Estatal, disponiendo para tal efecto, que será la Comisión de Gobierno, quien formulará las propuestas para la integración de las comisiones respectivas, incluyendo por supuesto a los presidentes, secretarios y vocales tomando en cuenta la pluralidad representada en el Congreso del Estado.

Cuarto concepto de invalidez. Ilegalidad de la exposición de motivos. La exposición de motivos en que se pretendió fundar la reforma impugnada al artículo 12, debe estimarse carente de motivación, puesto que lo que se pretende aparentar con la reforma, al establecer que una persona puede ser apta para presidir más de una comisión, siempre y cuando lo encomiende el Pleno del Congreso, es que los diputados del Partido Revolucionario Institucional sean los que presidan en todas las comisiones.

La exposición de motivos y reforma a la porción normativa impugnada rompen con el principio y valores de la democracia representativa, porque

será el Pleno del Congreso Local quien decidirá quiénes presidan las comisiones legislativas.

TERCERO.—**Trámite de la acción de inconstitucionalidad.** Por proveído de doce de diciembre de dos mil trece, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, al que le correspondió el número 39/2013, asimismo, determinó turnar el expediente al Ministro instructor respectivo (foja 106 del expediente).

CUARTO.—**Turno.** En once de diciembre de dos mil trece, el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, hizo constar que el turno como instructora del asunto corresponde a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos (foja 107).

QUINTO.—**Admisión y vista.** Mediante auto de doce de diciembre siguiente, la Ministra instructora admitió la demanda de que se trata, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para que antes del cierre de la instrucción formulara su opinión (fojas 108 y 109).

SEXTO.—**Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.** Los informes de ambas autoridades demandadas se tuvieron por rendidos mediante acuerdo de veinte de enero de dos mil catorce. En dichos informes se realizaron las siguientes manifestaciones:

- El secretario de Gobierno y representante legal del Estado y del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes expresó lo siguiente:
- En relación con el acto impugnado al gobernador del Estado, consistente en la promulgación del Decreto Número 428, que contiene la reforma al artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, se realizó en acatamiento al artículo 46, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Con independencia de que sea cierto el acto reclamado al Gobernador Constitucional del Estado, la Constitución Estatal solamente lo faculta para que una vez aprobada la ley por parte del Poder Legislativo del Estado, sea el Poder Ejecutivo quien la mande publicar.

- La sola publicación de un documento por el Ejecutivo no viola los artículos constitucionales que señalan los promoventes en el escrito inicial de demanda, de conformidad con la jurisprudencia de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ."¹

- Por su parte, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, manifestó, esencialmente:

- En relación con el primer concepto de invalidez, se afirmó que la investidura de los promoventes como diputados deriva del ejercicio de sus derechos políticos que se manifestó al contender electoralmente para ser elegidos a ocupar el cargo que actualmente ostentan, es decir, los derechos que según ellos se les han vulnerado, nacieron motivados por sus derechos políticos y no los adquirieron por el simple hecho de ser personas.

- Como bien lo apuntan, la fundamentación y motivación de los actos legislativos no siguen los mismos requisitos para fundarse y motivarse como si se tratara de un acto administrativo judicial, esto es, en razón de las características propias de las leyes, pues el requisito de fundamentación se cumple siempre que las autoridades que emiten el acto, actúen dentro de los límites de las atribuciones constitucionales, y el de motivación, cuando las leyes que se emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser reguladas.

- La integración de las comisiones es un asunto de organización interna del Congreso del Estado para el cumplimiento de sus funciones y dicha organización no genera violación o transgresión a un dispositivo concreto de la Constitución Federal.

- En el caso, se advierte la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Número 428, que contiene la reforma al artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

SÉPTIMO.—Cierre de la instrucción. Una vez cerrada la instrucción el once de febrero de dos mil catorce, se envió el expediente a la Ministra instructora, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

¹ Registro digital: 389649. Séptima Época. Pleno. *Apéndice* de 1995, Tomo I, Parte SCJN, materia constitucional, página 192, tesis 196.

CONSIDERANDO:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes plantea la posible contradicción entre un artículo del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado el acto impugnado. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El diverso artículo 8o. del propio ordenamiento dispone que cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda.

En el caso que se analiza, el Decreto Número 428, emitido por el Congreso del Estado de Aguascalientes, fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el miércoles veinte de noviembre de dos mil trece; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves veintiuno de noviembre al viernes veinte de diciembre de dos mil trece, como se ilustra de la siguiente manera:

| Noviembre 2013 | | | | | | |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Domingo | Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado |
| | | | | | 1 | 2 |
| 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 17 | 18 | 19 | 20 | <u>21</u> | <u>22</u> | <u>23</u> |
| <u>24</u> | <u>25</u> | <u>26</u> | <u>27</u> | <u>28</u> | <u>29</u> | <u>30</u> |

| Diciembre 2013 | | | | | | |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Domingo | Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado |
| <u>1</u> | <u>2</u> | <u>3</u> | <u>4</u> | <u>5</u> | <u>6</u> | <u>7</u> |
| <u>8</u> | <u>9</u> | <u>10</u> | <u>11</u> | <u>12</u> | <u>13</u> | <u>14</u> |
| <u>15</u> | <u>16</u> | <u>17</u> | <u>18</u> | <u>19</u> | <u>20</u> | 21 |
| 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 |
| 29 | 30 | 31 | | | | |

Por tanto, si el escrito de acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes nueve de diciembre de dos mil trece en la Oficina de Correos de Aguascalientes, del lugar de residencia de la parte actora, que radica fuera del lugar sede de este Alto Tribunal, según consta en el sello visible a foja (105) del expediente en que se actúa, es inconcuso que su presentación es oportuna.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

Es aplicable al caso, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 17/2002,² sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis del precepto mencionado,

² Registro digital: 187268. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, tesis P./J. 17/2002, página 898.

se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia."

TERCERO.—**Legitimación.** Los diputados que firmaron la demanda cuentan con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

Efectivamente, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por ese órgano, deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

- Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal.
- Que dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente.
- Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes.

En relación con el primero de los requisitos, a fojas 10, 26 y 58 a 64 de autos obran las copias certificadas de las constancias de asignación expedidas por el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, en las que se advierte que las personas que suscriben la demanda de acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como diputados propietarios de la Legislatura del Congreso Estatal, durante el periodo 2012-2013.

Por cuanto al segundo presupuesto, el primer párrafo del apartado A del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes,³ que el

³ "Artículo 17. En el Estado la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos se verificarán por medio de elecciones democráticas directas, a través del ejercicio del sufragio universal y secreto.

Congreso Local se integra por un total de veintisiete diputados, siendo que los nueve diputados que firmaron la demanda equivalen al treinta y tres por ciento (33.3%) de los integrantes de dicho órgano legislativo; con lo que se cumple con el porcentaje mínimo requerido para promover esta acción.

Finalmente, también se satisface el tercer requisito, pues la presente acción de inconstitucionalidad se promueve en contra del Decreto Número 428, expedido por el órgano legislativo del que son integrantes.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

CUARTO.—Delimitación de los actos impugnados. El artículo 41, fracción I,⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las sentencias que se dicten con base en esta ley deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados, por lo que en cumplimiento a esa disposición se procede a analizar la existencia de los actos reclamados que se deduzcan del estudio integral de la demanda, en términos de la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2009, de este Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."⁵

Los diputados promoventes precisaron como acto reclamado el Decreto Número 428, aprobado durante el periodo extraordinario de sesiones del Congreso del Estado de Aguascalientes y publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de noviembre de dos mil trece.

La existencia del Decreto Número 428 está acreditada con la correspondiente publicación en el medio oficial de difusión local, la cual hace prueba plena sin necesidad de exhibirlo en el juicio, en términos de la

⁴A. El Congreso del Estado estará integrado por dieciocho diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y nueve diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuya demarcación es el Estado."

⁴ Artículo 41 Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

⁵ Novena Época. Registro digital: 166985. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 98/2009, página 1536.

tesis de jurisprudencia número 2a./J. 65/2000, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, cuyos rubro y texto dicen:

"PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.—Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo."⁶

A través del referido decreto, se reformó el párrafo segundo del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, en el sentido de que las comisiones tendrán hasta cinco miembros y cada diputado podrá participar hasta en cinco comisiones, de las cuales presidirá las que le sean encomendadas por el Pleno.

En efecto, la reforma consistió en lo siguiente:

| Texto anterior | Texto reformado |
|---|--|
| "Artículo 12. Las comisiones legislativas se constituirán en la sesión ordinaria siguiente a aquella en que se instala la Legislatura, tendrán hasta cinco miembros y el cargo de sus integrantes será por el término de la misma. | "Artículo 12. Las comisiones legislativas se constituirán en la sesión ordinaria siguiente a aquella en que se instala la Legislatura, tendrán hasta cinco miembros y el cargo de sus integrantes será por el término de la misma. |
| "Cada diputado podrá participar hasta en cinco comisiones y presidir sólo una de ellas, para estos efectos no se computará la pertenencia a las Comisiones: de Gobierno, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, de Postulaciones, de Investigación o Jurisdiccionales." | (Reformado, P.O. 20 de noviembre de 2013) "Cada diputado podrá participar hasta en cinco comisiones, de las cuales presidirá las que le sean encomendadas por el Pleno." |

⁶ Novena Época. Registro digital: 191452. Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, tesis 2a./J. 65/2000, página 260.

Por tanto, el examen que aquí se realiza se limita al contenido del artículo 12, segundo párrafo, del reglamento de la ley orgánica referida.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Conforme lo establece el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede analizar las causas de improcedencia, ya sea que las partes las hagan valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

La diputada presidenta de la Mesa Directiva de la LXII Legislatura del Congreso de Estado de Aguascalientes, adujo que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, en términos de los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 19, fracción VIII, de la ley de reglamentaria respectiva, en virtud de que es un medio de control que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema y, en el caso concreto, los promoventes solicitaron la invalidez de la reforma al párrafo segundo del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad, al estimar que se están violando derechos que como diputados adquirieron, y no por existir una posible contradicción de una norma general con la Carta Magna.

No se actualiza la causa de improcedencia invocada, por las siguientes razones:

La fracción II del artículo 105 constitucional, en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución."

De la disposición transcrita, se advierte que las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general.

Ahora bien, este Máximo Tribunal ha determinado que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no basta con

atender a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnados, al momento de su creación, sino que debe atenderse también a su contenido material, pues sólo así se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general, como se advierte de la jurisprudencia P./J. 23/99, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."⁷

Precisado lo anterior, debe señalarse que el párrafo segundo del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, reformado mediante el decreto que en esta vía se impugna, es del tenor siguiente:

"Artículo 12. Las comisiones legislativas se constituirán en la sesión ordinaria siguiente a aquella en que se instala la Legislatura, tendrán hasta cinco miembros y el cargo de sus integrantes será por el término de la misma.

(Reformado, P.O. 20 de noviembre de 2013)

"Cada diputado podrá participar hasta en cinco comisiones, de las cuales presidirá las que le sean encomendadas por el Pleno."

Del texto de la norma impugnada, se advierte que las comisiones legislativas serán constituidas en la sesión ordinaria siguiente a aquella en que se instala la Legislatura, tendrán hasta cinco miembros y el cargo de sus integrantes será por el término de la misma. Asimismo, cada diputado podrá participar hasta en cinco comisiones, de las cuales presidirá las que le sean encomendadas por el Pleno.

Del precepto impugnado se advierte que regula un aspecto atinente a la organización interna del Congreso Local, como es la integración de las comisiones; por ende, tal disposición además de ser un acto formalmente legislativo, al haberse expedido por el órgano legislativo estatal y no encontrarse dirigida a una persona o grupo de individuos determinados, ha de regir durante el lapso de su vigencia un aspecto relevante del trabajo legislativo, como es la conformación de las comisiones legislativas, estableciendo el número de integrantes y quienes las presidirán.

⁷ Registro digital: 194260. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 256, tesis P./J. 23/99.

Por tanto, independientemente de los planteamientos de la parte actora, el artículo cuestionado constituye una disposición de carácter general, abstracto e impersonal, que hace procedente la acción de inconstitucionalidad.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 5/99,⁸ sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.—Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual Legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes Legislaturas y a todas aquellas que integren el Congreso del Estado de Morelos."

Al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se continúa con el análisis de los conceptos de invalidez planteados.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto.

SEXO.—Presuntas violaciones al proceso legislativo. Los diputados promoventes plantean diversas violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado que, de ser fundadas, tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas combatidas, por lo que su estudio es preferente, conforme a la tesis P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL, LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.",⁹ aplicable por analogía.

Presunta violación al principio de legalidad. En el segundo de los conceptos de invalidez, en el cual, la parte actora adujo que la reforma

⁸ Registro digital: 194616. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, febrero de 1999, página 288, tesis P./J. 5/99.

⁹ Registro digital: 170881. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia constitucional, página 776, tesis P./J. 32/2007.

impugnada se contrapone a los derechos humanos establecidos en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, en el sentido de que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar los actos que emitan que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho para su dictado.

Manifiestan que, en el caso, no existe fundamentación y motivación para modificar el reglamento de referencia, de manera que se contrapone con los derechos que la Constitución establece por lo que se refiere a la actividad legislativa, por tanto, aplicando el principio de prelación y la reforma de dos mil once, la disposición válida debe ampliar los derechos humanos de los promoventes y no suprimirlos.

Es infundado dicho concepto de invalidez.

En materia legislativa, por fundamentación, debe entenderse que el órgano emisor de la norma general está facultado para ello, es decir, que actúe conforme al marco de atribuciones que le confiere la Constitución; y por motivación, que la disposición se refiera a relaciones sociales, situaciones o conductas que reclaman ser jurídicamente reguladas.

Es aplicable, a lo precisado, la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.—Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."¹⁰

Precisado lo anterior, contrario a lo que alegan los accionantes, la ley impugnada cumple con el requisito de fundamentación, en razón de que el Congreso del Estado de Aguascalientes tiene facultades para expedir su propia

¹⁰ Registro digital IUS: 232351. Séptima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239.

ley orgánica y su reglamento, según se advierte de lo establecido en la fracción XXVI del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, así como del artículo 7o., fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, los cuales, en la parte conducente, se transcriben a continuación:

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

"Artículo 27. Son facultades del Congreso:

"...

(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de diciembre de 2008)

"XXVI. Expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, así como la ley que regule la organización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, las cuales serán aprobadas por las dos terceras partes de sus integrantes.

"La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso.

(Reformado, P.O. 8 de diciembre de 2008)

"Estas leyes no podrán ser vetadas ni necesitarán de promulgación del Ejecutivo Estatal para tener vigencia."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes

"Artículo 7o. Son facultades del Congreso del Estado las siguientes:

"...

"XV. Aprobar y publicar sus reglamentos internos."

Por lo que respecta al requisito de motivación, se considera satisfecho, al ser la organización interna del órgano legislativo un aspecto que requiere ser regulado; aunado a que, si bien este Pleno ha establecido que la motivación no exige que se realice de manera detallada y específica, de cualquier manera en el caso se advierte que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al segundo párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, se señaló que la creación de las comisiones supone, en cierta medida, el principio de división del trabajo, esto es, de especialización,

por lo que en el caso de la presidencia, al permitir que solamente se desempeñara esa responsabilidad en una comisión, se desaprovechaba la capacidad y experiencia de los legisladores que estaban en condiciones de presidir otras comisiones, por lo que era viable proponer suprimir tal prohibición.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

Por consiguiente, se concluye que la autoridad legislativa satisfizo el requisito de motivación, al exponer las razones por las cuales consideraba necesaria y viable la aprobación de la reforma, y se concluye que no se violó el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

SÉPTIMO.—**Presunta ilegalidad de la exposición de motivos.**

En el cuarto concepto de invalidez, los inconformes alegan que la exposición de motivos en que se sustentó la reforma al precepto materia de debate, debe estimarse carente de motivación, ya que en ella se trata de aparentar la legalidad de dicha reforma bajo el argumento de que una persona puede ser apta para presidir más de una comisión, siempre y cuando lo encomiende el Pleno del Congreso; sin embargo, lo que se pretende con la reforma impugnada, en su opinión, es que los diputados del Partido Revolucionario Institucional sean los que presidan todas las comisiones.

Añaden que la exposición de motivos y reforma a la porción normativa impugnada rompen con el principio y valores de la democracia representativa, porque será el Pleno del Congreso Local, quien decidirá quienes presidan las comisiones legislativas.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo.

El concepto de invalidez resulta infundado, porque, si bien la exposición de motivos puede ser ciertamente un elemento coadyuvante en el ejercicio de análisis de la voluntad del legislador, y ésta a su vez, uno de los elementos a tener en cuenta en el momento de examinar el contenido de una norma jurídica, también lo es que el contenido de la exposición de motivos no puede ser un parámetro y medida de constitucionalidad de lo que el legislador establece en la parte dispositiva de una ley.

OCTAVO.—**Presunta violación al derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Carta Magna.** En el primer concepto de invalidez, la parte actora aduce que la reforma al segundo párrafo del

artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, se contraponen al derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en virtud de que dan un trato diferente a una persona bajo una situación jurídica determinada, sin mediar procedimiento que así lo legitime, pues quedan restringidas las garantías de los actores para poder presidir una comisión legislativa previamente asignada.

Agregan, que la norma impugnada crea una excepción donde el legislador emite disposiciones que sólo son aplicables en perjuicio de los diputados que no cuentan con la mayoría dentro de la Legislatura.

El concepto de invalidez planteado resulta infundado, pues en el presente caso, el derecho de igualdad que reconoce este precepto constitucional no puede verse afectado con la reforma a la porción normativa impugnada, al disponer que será el Pleno del Congreso del Estado de Aguascalientes el que decida quien presidirá cada una de las comisiones legislativas.

Lo anterior se afirma, en virtud de que la disposición impugnada no interrumpe el ejercicio de los derechos de las representaciones parlamentarias, pues conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, las comisiones legislativas son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones, evaluaciones y propuestas de resolución, contribuyen a que el Congreso del Estado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.¹¹

Esto es, la disposición normativa materia de esta acción de inconstitucionalidad establece que corresponderá al Pleno del Congreso que cada diputado podrá participar hasta en cinco comisiones, de las cuales presidirá las que le sean encomendadas por el Pleno, disposición con la cual, de ninguna manera se restringe la intervención de las minorías parlamentarias, pues corresponde al Pleno la conformación de tales grupos de trabajo.

Además, la referida ley orgánica dispone que el Congreso del Estado contará con Comisiones Ordinarias y Especiales.¹² En cuanto a las primeras,

¹¹ "Artículo 63. Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones, evaluaciones y propuestas de resolución, contribuyen a que el Congreso del Estado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."

¹² "Artículo 64. El Congreso del Estado cuenta con comisiones ordinarias y especiales. Las comisiones ordinarias son las que se mantienen de Legislatura a Legislatura, y son las siguientes: "I. De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;

dispone que serán constituidas en la sesión ordinaria y siguiente a aquella en que se instale la Legislatura, conforme a lo que establezca el Reglamento de Comisiones del Congreso del Estado;¹³ y respecto de las segundas, corresponderá al Pleno acordar la constitución por requerirse para tratarse de un asunto específico, así como el número de integrantes que las conforman y el plazo para la realización de los trabajos.¹⁴

"II. De Gobernación y Puntos Constitucionales;

"III. De Vigilancia;

"IV. De Justicia;

"V. De Desarrollo Social;

"VI. Del Medio Ambiente y Recursos Naturales;

"VII. De Desarrollo Económico y Turismo;

"VIII. De Asuntos Electorales;

"IX. De Educación y Cultura;

"X. De Recreación y Deporte;

"XI. De Desarrollo Agropecuario;

"XII. De Recursos Hidráulicos;

"XIII. De Salud Pública y Asistencia Social;

"XIV. De Seguridad Pública;

"XV. De Derechos Humanos;

"XVI. De los Servidores Públicos;

"XVII. De la Familia;

"XVIII. De Fortalecimiento Municipal;

"XIX. De Equidad de Género;

"XX. De Planeación, Desarrollo Urbano y Obras Públicas;

"XXI. De Transporte Público;

"XXII. De Ciencia y Tecnología;

"XXIII. De Asuntos Migratorios, Relaciones Internacionales e Interinstitucionales;

"XXIV. De la Juventud;

"XXV. De Fomento Cooperativo y Economía Social; y

"XXVI. De Desarrollo Metropolitano y Zonas Conurbadas."

¹³ "Artículo 89. Las comisiones ordinarias se constituirán en la sesión ordinaria siguiente a aquella en que se instala la Legislatura, en los términos, forma y operación que establezca el Reglamento de Comisiones del Congreso del Estado, el cual a su vez regulará el funcionamiento de éstas.

"Las comisiones contarán con un secretario técnico quien será parte del servicio profesional parlamentario, quien a su vez podrá serlo de hasta cuatro comisiones distintas, siendo éste, el encargado de dar seguimiento a los trabajos de la comisión, llevar las actas y registros, de documentar los trabajos y archivos y de coordinar con la Dirección General de Servicios Parlamentarios los apoyos y necesidades de las comisiones.

"El secretario técnico de las comisiones será asignado por la secretaría general.

"Las comisiones desempeñarán sus tareas y labores en términos de lo dispuesto por el Reglamento de Comisiones del Congreso del Estado."

¹⁴ "Artículo 88. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el secretario general del Congreso del Estado informará lo conducente a la mesa directiva, la cual hará la declaración de su extinción. ..."

Finalmente, el ordenamiento de referencia no establece facultad alguna a favor de los integrantes de las comisiones para nombrar a su propio presidente, pues el artículo 94 de la ley en mención dispone que las comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Comisión de Gobierno y a la Mesa Directiva del Pleno;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, siendo responsable el presidente de la comisión. Dicho archivo deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva del Congreso les turne en un plazo no mayor de quince días naturales contados a partir de la fecha en la cual le fueron remitidos. Transcurrido este plazo el presidente del Congreso o la Diputación Permanente, por sí o a petición de un diputado, solicitará información sobre las causas y razones por las cuales no se han dictaminado los asuntos. Este plazo podrá ser prorrogado con petición por escrito, detallando las causas;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnados a las comisiones en los términos de los programas legislativos acordados por la Comisión de Gobierno;
- g) Si por razón de su competencia tuviera que turnarse un asunto a dos o más comisiones, éstas actuarán unidas y dictaminarán conjuntamente; y,
- h) Realizar las actividades que se deriven de la ley orgánica aludida, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno del Congreso y los que adopten por sí mismas en relación con la materia o materias de su competencia.

Las precisiones anteriores revelan que las comisiones son órganos de trabajo cuya conformación depende del Pleno del Congreso, con independencia de su naturaleza, ya sean ordinarias o especiales, y que a aquéllas no les corresponde elegir quien va a presidir tales grupos de trabajos.

A mayor abundamiento, de conformidad con los artículos 57 y 58, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, la Comisión de Gobierno es el órgano colegiado en el que se conjuntan los entendimientos y convergencias políticas, cuyas decisiones son sometidas a consideración del Pleno del Congreso, para que éste adopte sus propias determinaciones que legal y constitucionalmente le corresponden.

Los preceptos mencionados son del tenor siguiente:

"Artículo 57. La Comisión de Gobierno es la expresión de la pluralidad del Congreso del Estado; por lo tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas, con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

"La Comisión de Gobierno, adoptará sus decisiones por consenso y en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de votos de sus integrantes con derecho a ello. En caso de empate el presidente contará con voto de calidad.

"Los integrantes con voz podrán solicitar se anote en acuerdos el sentido de su interés para constancia."

"Artículo 58. La Comisión de Gobierno tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"I. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

"II. Presentar a la mesa directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones del Congreso del Estado que entrañen una posición política del órgano colegiado;

"III. Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas;

"IV. Proponer a la mesa directiva del Pleno, la designación de las delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos estatales, nacionales y extranjeros de carácter multilateral. Con respec-

to a estas reuniones, en los recesos, la propuesta se hará a la Comisión Permanente, quien hará la designación;

V. Presentar al Pleno, para su aprobación, la propuesta de presupuesto anual del Congreso del Estado elaborada y aprobada por el comité de administración;

"VI. Proponer, en los términos de esta ley, la asignación de los locales y los recursos humanos, materiales y financieros que correspondan a los grupos parlamentarios;

"VII. Proponer en acuerdo con el presidente de la mesa directiva el orden del día de las sesiones del Congreso;

"VIII. Proponer los lineamientos que regulen la estructura y funcionamiento interno del Poder Legislativo, conforme lo dispuesto en esta ley; y

"IX. Las demás que le otorguen esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

De lo anterior se advierte que la Comisión de Gobierno tiene, entre otras funciones, la de presentar ante el Pleno del Congreso las propuestas de la integración de las comisiones legislativas y postular a los diputados que deben presidirlas y a quienes deben fungir como secretarios y vocales; en cuyos trabajos de selección la mencionada comisión está obligada a asegurarse que en cada comisión participen legisladores de los distintos grupos parlamentarios; además de considerar para esa selección, el perfil de estudios, la trayectoria laboral, la experiencia legislativa, así como las aptitudes e intereses de los diputados.

Por tanto, la facultad del Pleno del Congreso Estatal de nombrar el presidente de las comisiones legislativas no genera perjuicio alguno a la representación parlamentaria de las minorías, pues previamente a que el Pleno del Congreso tome la decisión final sobre el diputado que presidirá en cada uno de esos grupos de trabajo, debe darse la función propositiva establecida a favor de la Comisión de Gobierno, a quien corresponde formular al Pleno la propuesta de diputados idóneos para presidir e integrar una comisión determinada.

En conclusión, la disposición impugnada no conculca el derecho humano de igualdad que reconoce el artículo 1o. constitucional, pues tal norma solamente especifica una de las facultades del Pleno del Congreso respecto

de la integración de las comisiones legislativas previstas en la ley orgánica, lo que no transgrede derecho alguno de los diputados como personas ni como integrantes del Congreso Estatal.

Por otra parte, tanto la norma cuestionada como la exposición de motivos que precedió su emisión, no hacen referencia a que los presidentes de las comisiones serán elegidos a virtud del partido político que conforma la mayoría de la Legislatura, sino más bien, a la capacidad y a la experiencia de los diputados sobre las diversas materias que las comisiones han de tratar, como se advierte de la exposición de motivos, en la cual se explicó lo siguiente:

"Por la diversidad de las veintiséis comisiones actualmente existentes, en términos del artículo 64 de la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, se requiere que se integren a cada una de las comisiones a las diputadas y diputados que cuenten con experiencia en la materia; en particular se debe privilegiar la presidencia de las mismas para quien reúna las cualidades requeridas.

"La complejidad y variedad de temas que trata el Poder Legislativo hace imprescindible un sistema de comisiones que abone a una eficaz división del trabajo legislativo que, a su vez, permita la pronta resolución de los asuntos y agilice la toma de decisiones. Asimismo se requiere de comisiones diferenciadas no sólo por el asunto de su competencia, sino por el objeto de su creación, por su periodicidad o por la calidad de sus integrantes.

"La creación de las comisiones supone, en cierta medida el principio de división del trabajo, esto es, de especialización. Las comisiones no son simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis en común de los textos o incluso un primer debate sobre ellos, sino estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada.

"En el caso de la presidencia, al permitir que solamente se desempeñe esta responsabilidad en una comisión, sin duda se desaprovecha la capacidad y experiencia de los legisladores que estén en condiciones de presidir otras comisiones por lo que se propone suprimir tal prohibición."

En otra parte del concepto de invalidez que se analiza, se aduce que se menoscaba el derecho de los promoventes de poder presidir una comisión legislativa, previamente asignada, que se restringiría con la sola decisión del Pleno del Congreso de remover la presidencia de las comisiones a su libre albedrío.

También se sostiene en el mismo concepto, que el legislador crea disposiciones que sólo son aplicables en perjuicio de los diputados que no cuenten con mayoría dentro de la Legislatura, violentando disposiciones establecidas con anterioridad en la propia Constitución.

Son infundados los anteriores argumentos, en virtud de que no puede alegarse irretroactividad al reglamento partiendo de la idea de que quienes integran el Congreso Local tienen derechos adquiridos, o bien situaciones jurídicas creadas al amparo de la ley anterior que impidan una reforma, pues de ser así, se llegaría al extremo de que las modificaciones a una Ley Orgánica del Poder Legislativo sólo pudieran realizarse al comienzo del ejercicio de una nueva Legislatura, o bien, en su conclusión, obligando sólo a quienes conformen la siguiente, lo cual es inadmisibles, porque ello impediría no sólo la evolución y actualización de las normas orgánicas, elementos necesarios para incentivar el perfeccionamiento democrático, sino también la propia representatividad parlamentaria.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, relativo a la presunta violación al derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

Las anteriores consideraciones son sustentadas en la jurisprudencia P./J. 90/2011 (9a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

"PODERES LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS. TRATÁNDOSE DE SUS LEYES ORGÁNICAS NO PUEDE ALEGARSE, A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY PARTIENDO DE QUE QUIENES INTEGRAN EL CONGRESO LOCAL TIENEN DERECHOS ADQUIRIDOS, O BIEN, DE SITUACIONES JURÍDICAS CREADAS AL AMPARO DE LA LEY ANTERIOR, QUE IMPIDAN UNA REFORMA.—Conforme a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el principio de irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se transgrede cuando se modifican o destruyen los derechos adquiridos o los supuestos jurídicos nacidos bajo la vigencia de una ley anterior, constrañendo al legislador a no expedir leyes que, en sí mismas, resulten retroactivas, y a las demás autoridades a que no las apliquen retroactivamente. Por otra parte, el objeto de las acciones de inconstitucionalidad es la tutela abstracta de las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República, por lo que los sujetos legitimados para promoverlas únicamente pueden denunciar la posible contradicción entre una norma general y la Ley Suprema, no así utilizarlas para defenderse de eventuales agravios

causados por la aplicación de una norma general. Por consiguiente, tratándose de leyes de carácter orgánico, no puede alegarse irretroactividad de la ley partiendo de que quienes integran el Congreso Local tienen derechos adquiridos, o bien, de situaciones jurídicas creadas al amparo de la ley anterior que impidan una reforma pues, de ser así, se llegaría al extremo de que las modificaciones a una Ley Orgánica del Poder Legislativo sólo pudieran realizarse al comienzo del ejercicio de una nueva Legislatura o bien, en su conclusión, obligando sólo a quienes conformen la siguiente, lo que es inadmisibles pues ello impediría no sólo la evolución y actualización de las normas orgánicas, elementos necesarios para incentivar el perfeccionamiento democrático, sino también la propia representatividad democrática. Cuestión distinta sería que la modificación de la organización interna del Poder Legislativo pudiera afectar principios democráticos que rigen la función legislativa, pero ello en todo caso debe verificarse a partir de ese estándar y no del principio de irretroactividad de la ley." [Registro digital: 160516. Décima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 90/2011 (9a.), página 527]

NOVENO.—Presunta contravención de la norma impugnada con el artículo 13 del propio Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. En el tercer concepto de invalidez, se expone que la reforma al segundo párrafo al artículo 12, se contradice con lo establecido por el artículo 13 del propio reglamento, el cual dispone que será la Comisión de Gobierno quien, tomando en cuenta la pluralidad representada en el Congreso del Estado debe formular las propuestas para la integración de las comisiones respectivas, incluyendo por supuesto a los presidentes, secretarios y vocales.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, relativo al estudio comparativo de los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes y declarar inatendible el planteamiento respectivo.

El concepto de violación resulta inatendible, en razón de que la parte promovente pretende demostrar la inconstitucionalidad del artículo impugnado, a través de la contravención a un diverso artículo del propio Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes, y no por su contravención a la Constitución Federal, de tal suerte que se trata de un argumento de mera legalidad, el cual no puede ser materia de estudio en esta vía constitucional, cuyo objeto consiste en la tutela abstracta de las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República, por lo que únicamente puede denunciarse la posible contradicción entre una norma general y la Ley Suprema.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto Número 428, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinte de noviembre de dos mil trece.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la delimitación de los actos impugnados y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la presunta violación al principio de legalidad y a la presunta ilegalidad de la exposición de motivos.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Silva Meza,

Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a la presunta violación al derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Carta Magna. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, la determinación de trasladar el estudio comparativo de los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes al considerando octavo y de declarar inatendible el planteamiento respectivo. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de dos de junio de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte De Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la mencionada ley, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULARLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 286, PÁRRAFO 1, INCISO C), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. AGRUPACIONES POLÍTICAS ESTATALES. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO 3, INCISO F), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

III. AGRUPACIONES POLÍTICAS ESTATALES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES. LA REGULACIÓN DE SU FISCALIZACIÓN ES COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO 3, INCISO F), 29, 35, 36, 37, 38, 39, 75, PÁRRAFOS 1, INCISO A), Y 2, 248, 249 Y 266 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

IV. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 46, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COALICIONES").

V. FUSIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "FUSIONES").

VI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IMPOSIBILIDAD PARA QUE LOS CANDIDATOS QUE OBTENGAN SU REGISTRO SEAN SUSTITUIDOS EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS PARA SER REGISTRADOS COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO 1, INCISO G), FRACCIONES II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "TRES AÑOS", Y III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VIII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS MILITANTES, AFILIADOS O SU EQUIVALENTE PARTIDISTAS

PARA SER REGISTRADOS COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO 1, INCISO G), FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MILITANTE, AFILIADO O SU EQUIVALENTE").

IX. CANDIDATURAS COMUNES Y TRANSFERENCIA DE SUS VOTOS. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES [VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42 –SALVO SU PÁRRAFO 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "... ASÍ COMO COALICIONES TOTALES, PARCIALES O FLEXIBLES ..."-, 43, 44 –SALVO EL INCISO A) DE SU PÁRRAFO 1-, 45 Y 46 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

X. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, PÁRRAFO 1, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COALICIONES TOTALES, PARCIALES O FLEXIBLES").

XI. CANDIDATURAS COMUNES. REQUISITO DE ACREDITAR SU PLATAFORMA ELECTORAL COMÚN ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL (INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DEL ARTÍCULO 44, PÁRRAFO 1, INCISO A), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XII. PRECAMPAÑAS DE CANDIDATOS ÚNICOS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDEN EVALUAR LA CONVENIENCIA O NO DE REALIZARLAS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 92, 95, PÁRRAFO 2, Y 97, PÁRRAFO 4, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XIII. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LOS CONSTITUYE LA AUTORIZACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LLEVAR A CABO, POR UNA SOLA OCASIÓN, UN ACTO FORMAL PARA DECLARAR EL RESULTADO DE LAS PRECAMPAÑAS Y, POSTERIORMENTE, DIFUNDIR EL REGISTRO DEL O DE LOS PRECANDIDATOS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 98, PÁRRAFO 6 –SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "... PÚBLICO..."-, Y 105 –AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME EN EL SENTIDO DE QUE "... LA EMISIÓN DE UN MENSAJE PÚBLICO DIRIGIDO AL ELECTORADO..."-, DEBE ENTENDERSE QUE NO SE REALICE EN TIEMPOS OFICIALES DE RADIO Y/O TELEVISIÓN-, AMBOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XIV. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE INFORMAR ABIERTAMENTE A TODA LA CIUDADANÍA DE LOS RESULTADOS DE LAS PRECAMPAÑAS (INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DEL ARTÍCULO 98, PÁRRAFO 6, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PÚBLICO").

XV. OBSERVADORES ELECTORALES. PODRÁN PRESENTAR SUS INFORMES, JUICIOS, OPINIONES O CONCLUSIONES ANTE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, PERO NO TENDRÁN EFECTOS JURÍDICOS SOBRE EL PROCESO ELECTORAL Y SUS RESULTADOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, PÁRRAFO 6, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XVI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EXIGIBILIDAD DE LA PROFESIÓN DE LICENCIADO EN DERECHO A SU SECRETARIO EJECUTIVO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 56, PÁRRAFO 1, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XVII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD DE SU PRESIDENTE PARA REMOVER LIBREMENTE AL SECRETARIO EJECUTIVO DEL PROPIO ORGANISMO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 56, PÁRRAFO 4, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O ANTES SI ÉSTE LO DECIDE, OYENDO PREVIAMENTE LA OPINIÓN DEL CONSEJO ESTATAL").

XVIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD DE SU PRESIDENTE PARA NOMBRAR UN SECRETARIO EJECUTIVO SUPLENTE O INTERINO DEL PROPIO ORGANISMO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65, PÁRRAFO 1, INCISO H), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O, EN SU CASO, NOMBRAR UN SECRETARIO EJECUTIVO INTERINO MIENTRAS SE DESIGNA TITULAR").

XIX. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE DEL DOS POR CIENTO DEL TOTAL DE LA VOTACIÓN MUNICIPAL VÁLIDA EMITIDA REQUERIDA PARA LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR ESE PRINCIPIO Y EL DEL TRES POR CIENTO DE LA VOTACIÓN QUE PARA CONSERVAR SU REGISTRO EXIGE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUYEN PARÁMETROS DISTINTOS CON UNIVERSOS DE VOTACIÓN DIVERSOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 191 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 92/2015 Y SUS ACUMULADAS 94/2015 Y 96/2015. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, MORENA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 26 DE NOVIEMBRE DE 2015. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiséis de noviembre de dos mil quince**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Partidos políticos.** Mediante escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en las fechas, por las personas y en nombre de las organizaciones que a continuación se indican:

| | |
|--|--|
| 21 de septiembre de 2015 ANEXO I | Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Partido de la Revolución Democrática (de ahora en adelante PRD) |
| 21 de septiembre de 2015 ANEXO II | Martí Batres Guadarrama, presidente del Partido Morena . |
| 21 de septiembre de 2015 ANEXO III | Ricardo Anaya Cortés, presidente del Comité Ejecutivo del Partido Acción Nacional (de ahora en adelante PAN) |

SEGUNDO.—**Actos reclamados.** De la lectura integral de los escritos iniciales se advierte que los 3 partidos políticos reclamaron el Decreto 936/2015 VIII P.E., mediante el cual se expidió la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial local el 22 de agosto de 2015, y en cada uno de los considerandos del estudio de fondo respectivos se hará la precisión de las normas que en lo individual impugnó cada partido.

TERCERO.—**Órganos legislativo y ejecutivo responsables.** En los 3 asuntos fueron señaladas como autoridades emisora y promulgadora del ordenamiento legal impugnado, respectivamente, el Congreso, así como el gobernador, ambos del Estado de Chihuahua, cuya publicación se hizo en el Periódico Oficial estatal el 22 de agosto de 2015.

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, así como las normas constitucionales que consideraron violadas, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados al estudio de fondo.

QUINTO.—**Admisión y acumulación.** Mediante proveído de 22 de septiembre de 2015, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por el **PRD**, con el número **92/2015** y, por razón de turno, se determinó que le correspondía al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Por diverso acuerdo de 29 de septiembre de 2015, el presidente de este Alto Tribunal ordenó reponer el procedimiento y turnar el asunto a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para fungir como instructora en el procedimiento.

Mediante acuerdo de presidencia de 29 de septiembre de 2015, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el partido **Morena**, la cual fue identificada con el número **94/2015**, y tomando en consideración que en este asunto se reclamó el mismo decreto reclamado en la acción de inconstitucionalidad **92/2015**, se ordenó su acumulación.

En diverso proveído de 29 de septiembre de 2015, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el **PAN**, la cual fue identificada con el número **96/2015**, y tomando en consideración que en este asunto se reclamó el mismo decreto reclamado en las acciones de inconstitucionalidad **92/2015** y **94/2015**, se ordenó su acumulación.

Por auto de 5 de octubre de 2015, se admitieron a trámite las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, y se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al titular del Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo a su vez a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión en relación con las acciones intentadas. Asimismo, se ordenó dar vista a la procuradora general de la República para que rindiera el pedimento que le corresponde.

SEXTO.—**Inicio del proceso electoral.** El consejero presidente del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, mediante oficio presentado el 9 de octubre de 2015, informó lo siguiente:

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, el próximo proceso electoral ordinario en el Estado iniciará el primero de diciembre del presente año, con la sesión de instalación del consejo estatal del Instituto Estatal Electoral." (foja 1038 del tomo II)

SÉPTIMO.—**Informes.** La autoridad que emitió y la que promulgó la Ley Electoral impugnada rindieron sus respectivos informes; y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso la opinión que le correspondió; documentos que se tienen a la vista, y que se reproducen en los siguientes anexos de esta ejecutoria, los cuales fueron tomados de sus originales que obran agregados a los autos en las fojas que a continuación se mencionan:

| Autoridad | Anexos | Fojas |
|--|---------------|---------------------|
| Gobernador del Estado de Chihuahua | IV | Tomo II 1028 a 1030 |
| Congreso del Estado de Chihuahua | V | Tomo II 1040 a 1080 |
| Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | VI | Tomo II 1099 a 1255 |

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de 19 de octubre de 2015, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **92/2015**, **94/2015** y **96/2015**, promovidas por el **PRD**, el partido **Morena**, y el **PAN**, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que dichas acciones fueron interpuestas por partidos políticos nacionales, y en ellas se planteó la posible contradicción entre la Constitución Federal y normas de carácter general local contenidas en el Decreto 936/2015 VIII P.E., mediante el cual, se expidió la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial local el 22 de agosto de 2015.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de 30 días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

Ahora, en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas se reclamó el Decreto 936/2015 VIII P.E., mediante el cual, se expidió la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial local el 22 de agosto de 2015 y, por tanto, el plazo de 30 días naturales para impugnarlo inició el 23 de agosto de 2015 y concluyó el 21 de septiembre siguiente, día en que se presentaron los 3 escritos iniciales, lo cual lleva a concluir que todas resultan oportunas.

TERCERO.—Legitimación. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su ley reglamentaria disponen que los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, cuando cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente; lo hagan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso), y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

Ahora, es un hecho notorio que se trata de partidos políticos nacionales, y consta en autos que, las personas que promovieron en su nombre cuentan con atribuciones para representarlos conforme a las respectivas disposiciones estatutarias, cuyas copias certificadas obran en el expediente de la siguiente forma:

| Partido | Representantes | Tomo II |
|-----------------------|---|------------|
| 92/2015 PRD | Carlos Navarrete Ruiz, presidente del partido | 924 a 1026 |
| 94/2015 Morena | Martí Batres Guadarrama, presidente del comité ejecutivo nacional | 872 a 922 |
| 96/2015 PAN | Ricardo Anaya Cortés, presidente del comité ejecutivo | 813 a 870 |

Finalmente, como se describe en el siguiente considerando, las normas reclamadas por los 3 partidos políticos corresponden a la materia electoral, porque inciden directamente en el proceso respectivo.

CUARTO.—**Catálogo de temas.**

| NÚMERO DEL CONSIDERANDO, TEMA Y PARTIDO POLÍTICO | ARTÍCULOS |
|---|---|
| 7o. Presunta incompetencia para legislar en materia de la propaganda gubernamental a que se refiere el octavo párrafo del artículo 134 constitucional. PRD | Artículo 286, párrafo 1, inciso c) |
| 8o. Presunta inconstitucionalidad de la omisión de incluir en la prohibición de aportaciones a las agrupaciones políticas estatales a todas las personas morales, y solamente hacerlo respecto de las empresas mercantiles. PRD | Artículo 27, párrafo 3, inciso f) |
| 9o. Presunta incompetencia para legislar a nivel local en materia de fiscalización de los recursos de agrupaciones políticas estatales y de candidatos independientes. PRD | Artículos 27, párrafo 3, inciso f), 29, 35 a 39, 75, párrafos 1, inciso a), y 2, 248, 249 y 266 |
| 10o. Incompetencia del Congreso Local para regular coaliciones (prohibir a los partidos nacionales coaligarse en su primera elección). Morena y PRD | Artículo 46 |
| 11o. Presunta inconstitucionalidad de la imposibilidad de sustituir al candidato independiente propietario en la elección de diputados de mayoría relativa. Morena | Artículo 223 |
| 12o. Presunta inconstitucionalidad de la prohibición para registrar a candidatos independientes que hubiesen pertenecido a un partido en los 3 años anteriores, o que hubiesen sido postulados como candidatos por un partido en el proceso electoral inmediato anterior. PAN | Artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracciones II y III |
| 13o. Inconstitucionalidad de la transferencia de votos en la candidatura común y del diseño general de esta forma de participación. PAN y PRD | Artículos 42 a 46 |
| 14o. Presunta inconstitucionalidad de las precampañas obligatorias. PRD | Artículos 92, 95, párrafo 2, y 97, párrafo 4 |
| 15o. Presunta inconstitucionalidad de la difusión de los resultados de las precampañas. PRD | Artículos 98, párrafo 6, y 105 |
| 16o. Presunta inconstitucionalidad de la ineficacia de las opiniones de los observadores electorales. Morena | Artículo 4o., párrafo 6 |

| | |
|--|---|
| <p>17o. Inconstitucionalidad del requisito de tener la profesión de licenciado en derecho para desempeñar el cargo de secretario ejecutivo del Instituto Electoral Local. PRD</p> | <p>Artículo 56, párrafo 1</p> |
| <p>18o. Inconstitucionalidad de la facultad del presidente del Instituto Electoral local para remover libremente al secretario ejecutivo del propio instituto. PRD</p> | <p>Artículo 56, párrafo 4</p> |
| <p>19o. Inconstitucionalidad de la facultad del presidente del Instituto Electoral local para nombrar un secretario ejecutivo suplente o interino del propio instituto. PRD</p> | <p>Artículo 65, párrafo 1, inciso h)</p> |
| <p>20o. Inconstitucionalidad de la asignación de un diputado de representación proporcional a los partidos que alcancen el 2% del total de la votación estatal válida emitida, no obstante que para mantener su registro se les exige haber obtenido el 3% de la misma votación, en términos del artículo 94, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos. PAN</p> | <p>Artículos 15, 16, párrafo 2, y 17, párrafos 2 y 4.</p> |
| <p>21o. Inconstitucionalidad de la posibilidad de asignación de 3 diputados adicionales para evitar la subrepresentación. PAN</p> | <p>Artículos 11 y 17, párrafo 4</p> |
| <p>22o. Presunta inconstitucionalidad de los porcentajes de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional en el Congreso Local. Morena</p> | <p>Artículo 11, párrafo 1</p> |
| <p>23o. Inconstitucionalidad de la asignación de regidores de representación proporcional a los partidos que alcancen el 2% del total de la votación estatal válida emitida, no obstante que para mantener su registro se les exige haber obtenido el 3% de la misma votación, en términos de los artículos 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 94, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos. PAN</p> | <p>Artículo 191</p> |

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Las autoridades responsables de la aprobación y promulgación de la ley reclamada no formularon algún

motivo de improcedencia; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte de oficio que han cesado los efectos de los artículos 11, párrafo primero, 15, 16 y 17 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, toda vez que en esta misma sesión declaró la invalidez de dichos preceptos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015.

Consecuentemente, con fundamento en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, procede sobreseer en el presente asunto por lo que a tales preceptos se refiere y, consecuentemente, se recorrerá el número del considerando relativo en relación con la tabla contenida en el considerando cuarto de esta resolución.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión, la siguiente jurisprudencia de este Tribunal Pleno:

"Novena Época
"Registro: 189355
"Instancia: Pleno
"Jurisprudencia
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XIV, julio de 2001
"Materia: constitucional
"Tesis: P./J. 93/2001
"Página: 692

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL PLENO RESUELVE, EN OTRA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA INVALIDEZ CON EFECTOS ABSOLUTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE CONSIDERARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR TANTO, PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO.—Si encontrándose en trámite una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de una norma de carácter general, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una diversa acción de inconstitucionalidad, declara la invalidez de aquélla en su totalidad con efectos generales, resulta inconcuso que debe sobreseerse en el juicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, en relación con los numerales 19, fracción V, 65 y 72, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se actualiza la causa de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma materia de la controversia, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la mencionada ley reglamentaria."

SEXTO.—**Cuestión previa.** En el primer concepto de invalidez del **PAN**, se expone un preámbulo para transcribir las normas que considera inconstitucionales; explicar la evolución del sistema electoral mexicano y, a partir de ello, argumentar que, en términos generales, todos ellos implican una regresión en materia política, contraria al principio de progresividad que postula el artículo 1o. de la Constitución Federal, concluyendo lo siguiente:

"La interpretación y aplicación de los artículos 11, 15, 16, numeral 2, 17, numerales 2 y 4, 43, numeral 2, inciso f), 45, numeral 4, 191 y 217, numeral 1, inciso g), fracciones II y III, de la Ley Electoral local, que en los hechos deriven en una flagrante violación a este sistema, constituye una auténtica regresión, pues no sólo vulnera el derecho intrínseco del Partido Acción Nacional, sino los de la ciudadanía en su conjunto, de que el Congreso del Estado se integre por representantes del pueblo de Chihuahua que reflejen de manera proporcional las tendencias políticas de la colectividad. De ahí que este tribunal debe reparar la afectación al interés colectivo que la realización del acto impugnado entraña."

Ahora bien, como la exposición que se hace tiene un carácter general y no está referida a una solicitud de inconstitucionalidad en concreto, se tendrá presente ese marco conceptual de dicho partido político al analizar cada uno de los argumentos específicos de su demanda.

SÉPTIMO.—**Presunta incompetencia para legislar en materia de la propaganda gubernamental a que se refiere el octavo párrafo del artículo 134 constitucional. Sexto concepto de invalidez del PRD.** En este considerando se analizará el artículo 286, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente: (se transcribe íntegramente el precepto para su mejor comprensión)

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo consistente en declarar la invalidez del artículo 286, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 286

"1) Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del consejo estatal del Instituto Estatal Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

"a) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral;

"b) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, o

"c) Violen lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

"2) Dentro de los procesos electorales locales será competencia de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruir el procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la base III del artículo 41 en materia de propaganda en radio y televisión, de conformidad con lo previsto por el artículo 160, numeral 2, de la ley general antes mencionada."

El **PRD**, esencialmente, sostiene que el precepto anterior es inconstitucional, porque confiere a las autoridades locales facultades que corresponden a las de carácter federal, ya que es al Instituto Nacional Electoral a quien le compete investigar y conocer de las infracciones a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, así como dictar medidas cautelares correspondientes; y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde pronunciar la resolución del procedimiento especial sancionador y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

Ahora bien, la Constitución Federal, en lo que al tema interesa, establece lo siguiente:

Constitución Federal

"Artículo 41. ...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"III...

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Apartado C. ...

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. ..."

"Artículo 99. ...

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

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y..."

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

"Artículo 134....

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. ..."

Transitorios de la Constitución Federal

D.O.F. 10 de febrero de 2014

"Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

También, en lo que al caso interesa, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 242.

"...

"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores

a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

"Artículo 449.

"1. Constituyen infracciones a la presente ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los Poderes Locales; órganos de gobierno municipales; órganos de Gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

"...

"b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

"c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

"d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; ..."

"Artículo 470.

"1. Dentro de los procesos electorales, la secretaría ejecutiva del instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

"a) Violen lo establecido en la base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; ..."

Transitorios de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Vigésimo tercero. Lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 242 de esta ley, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos,

deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Continuará en vigor lo previsto en el referido párrafo 5 del artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en dicha ley."

Son esencialmente fundados los argumentos del PRD, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad, ya ha determinado que conforme al artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2015, corresponde al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, por lo que las Legislaturas Locales carecen de atribuciones para establecer disposiciones en orden a dar efectividad a lo dispuesto en dicho párrafo.

El criterio anterior se encuentra desarrollado con toda amplitud en las siguientes acciones de inconstitucionalidad: (todas ellas acumuladas con otros expedientes)

| Número Legislación Sesión | Precepto legal invalidado |
|--|---|
| 51/2014 Campeche 29 septiembre 2014 | "Artículo 24. ... "IV. ... "Desde el inicio de las campañas electorales locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de carácter estatal o municipal, incluyendo a sus entes públicos. Únicamente quedan exentas de esta prohibición las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud y de seguridad pública, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia; ..." |
| 43/2014 Guanajuato 30 septiembre 2014 | "Artículo 195. ... "Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspon- |

| | |
|--|--|
| | <p>diente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."</p> |
| <p>38/2014 Nuevo León 2 octubre 2014</p> | <p>"Artículo 23. Durante el tiempo que comprenden las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Estatales, como de los Municipios y cualquier otro ente público estatal o municipal. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p> <p>"El Ejecutivo del Estado, los titulares de organismos descentralizados, desconcentrados y fideicomisos públicos, los integrantes del Poder Legislativo y Judicial del Estado y los miembros de los Ayuntamientos, así como los principales colaboradores en los organismos señalados suspenderán, treinta días antes de la elección, los eventos públicos que impliquen inauguraciones de obras o entrega de recursos a la ciudadanía, salvo que, en este último caso, se trate de programas de ayuda por eventos catastróficos."</p> |
| <p>41/2014 Querétaro 2 octubre 2014</p> | <p>"Artículo 6. ...</p> <p>"Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como la publicidad que para darlos a conocer se difunda, no serán considerados como propaganda, siempre que la misma se limite a una vez al año calendario, en el ámbito geográfico al que corresponda la jurisdicción del servidor público, en el caso de diputados será en el distrito o circunscripción en el cual fue electo, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de éstos podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo comprendido desde el inicio de los procesos internos de selección de candidatos, hasta el día inmediato posterior al de la jornada electoral."</p> |

En estas condiciones, se declara la invalidez del artículo 286, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 27, párrafo 3, inciso f), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

OCTAVO.—Presunta inconstitucionalidad de la omisión de incluir en la prohibición de aportaciones a las agrupaciones políticas estatales a todas las personas morales, y solamente hacerlo respecto de las empresas mercantiles. Primer concepto de invalidez del PRD. En este considerando se analizará el artículo 27, párrafo 3, inciso f), de Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente: (se transcribe íntegramente la norma para su mejor comprensión)

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 27

"1) El régimen de financiamiento de los partidos políticos, ya sea nacionales o estatales se regirá por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos sin perjuicio de tener derecho a las prerrogativas que esta ley establece con cargo al erario público estatal, partida que deberá consolidarse a su información financiera en términos de las leyes generales aplicables y los reglamentos, lineamientos y acuerdos generales que se expidan por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

"2) Las agrupaciones políticas estatales tendrá las siguientes modalidades de financiamiento:

"a. Financiamiento por militancia;

"b. Financiamiento de simpatizantes;

"c. Autofinanciamiento, y

"d. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

"3) No podrán realizar aportaciones o donativos a las agrupaciones políticas estatales, sea en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

"a. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos autónomos de la Federación y del Estado, así como los Ayuntamientos;

"b. Las dependencias, entidades, organismos y fideicomisos de la administración pública federal, estatal o municipal;

"c. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros;

"d. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

"e. Los ministros de culto, iglesias, agrupaciones o asociaciones de cualquier religión o secta;

"f. Las empresas mexicanas de carácter mercantil, y

"g. Las personas no identificadas. Se exceptúa de lo anterior las actividades de autofinanciamiento y aquellas aportaciones que reciban mediante colectas realizadas en mítines o vía pública. La metodología de la colecta, así como el lugar o lugares de recolección y periodo de la misma, deberán ser informados al Instituto, antes de realizar la actividad pública. El monto de lo recaudado por esta vía, deberá ser congruente a la metodología desplegada. El instituto estará facultado para realizar determinaciones presuntivas de ingreso por este rubro, como medida verificatoria.

"4) Las agrupaciones políticas estatales no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, tampoco podrán recibirlos de personas no identificadas.

"5) Las aportaciones que se realicen a las agrupaciones políticas estatales no serán deducibles de impuestos.

"6) Las agrupaciones políticas estatales, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales, ordinarios y de campaña, así como de la elaboración de los informes que deben presentarse para dar cuenta de los ingresos y egresos de sus recursos y de informes específicos durante las campañas electorales. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada agrupación determine.

"7) La revisión de los informes que las agrupaciones políticas estatales presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios, de precampañas y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, estará a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas."

El **PRD**, esencialmente, aduce que el artículo 27, párrafo 3, inciso f), es inconstitucional, porque exclusivamente prohíbe a las agrupaciones políticas locales la recepción de aportaciones o donativos en dinero o en especie sólo a las empresas de carácter mercantil y no a las de cualquier otra persona moral.

Son infundados los argumentos del **PRD**, toda vez que éste incurre en dos imprecisiones: la primera de ellas por no reconocer que las Legislaturas de los Estados tienen libertad de configuración legislativa respecto de las agrupaciones políticas estatales, en la medida en que la Constitución Federal no prevé alguna reserva de fuente respecto de tales organizaciones en favor del Congreso de la Unión, por lo que las leyes generales electorales solamente se ocupan –y deben ocuparse– de regular exclusivamente a las agrupaciones políticas de carácter nacional.

La segunda imprecisión del **PRD** se origina por la lectura aislada que hace de la norma controvertida, sin tomar en cuenta que su texto debe interpretarse en conjunción con el resto del precepto al que pertenece, lo cual permite observar que no es verdad que se permita a todo tipo de personas morales canalizar recursos económicos a las agrupaciones políticas, ya que a partir de la articulación de todos los mandatos del precepto, y no sólo de uno de sus incisos, se aprecia que no solamente impide a las "**empresas mexicanas de carácter mercantil**", aportar recursos para dichas agrupaciones, sino que esa prohibición la extiende a otras personas jurídicas colectivas más, como son las siguientes:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos autónomos de la Federación y del Estado, así como los Ayuntamientos;
- Las dependencias, entidades, organismos y fideicomisos de la administración pública federal, estatal o municipal;
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros;
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- Los ministros de culto, iglesias, agrupaciones o asociaciones de cualquier religión o secta; y,
- Las personas no identificadas, excepto quienes aporten en las colectas en la vía pública.

Es un error afirmar, como lo hace el PRD, que las únicas personas morales a quienes se les prohíbe hacer aportaciones a las agrupaciones políticas

sean exclusivamente a las "**empresas mexicanas de carácter mercantil**"; y más equivocado aún, suponer que con ello se abre deliberadamente un amplio espectro legal para permitir que un gran número de sociedades ofrezcan un flujo indiscriminado de capitales hacia esas agrupaciones, pues contrario a esta apreciación del **PRD**, leída en su integridad la disposición en la que se inserta la norma reclamada, el legislador limitó al máximo la posibilidad de que personas con intereses lucrativos —o de origen oficial— ofrezcan apoyo económico a esas organizaciones ciudadanas, pues, en principio, dada la múltiple inclusión de otros entes jurídicos a lo largo del artículo, resulta legalmente previsible que sólo escasas sociedades sin fines lucrativos, sean las que les brinden financiamiento a las agrupaciones en cuestión, es decir, sus recursos provendrán de parte de personas físicas o de un grupo cerrado de colectivos cuyo fin central no sea la obtención de utilidades, sino la consecución de otros objetivos lícitos regulados en la codificación civil, o específicamente en la electoral, pero que en cualquier caso tienen como nota común carecer de fines preponderantemente económicos y, por tanto, tener un objeto social ajeno a la especulación comercial, lo cual tampoco impide que transparenten el origen de su patrimonio para saber quiénes lo conformaron.

En tal virtud, procede reconocer la validez del artículo 27, párrafo 3, inciso f), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

NOVENO.—Presunta incompetencia para legislar a nivel local en materia de fiscalización de los recursos de agrupaciones políticas estatales y de candidatos independientes. Segundo concepto de invalidez del PRD. En este considerando se analizarán los artículos 27, párrafo 3, inciso f), 29, 35 a 39, 75, párrafos 1, inciso a), y 2, 248, 249 y 266 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyos textos son los siguientes: (también se transcribe íntegramente el contenido de los artículos 27 y 75 para su mejor comprensión)

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, consistente en reconocer la validez de los artículos 27, párrafo 3, inciso f), 29, 35, 36, 37, 38, 39, 75, párrafos 1, inciso a), y 2, 248, 249 y 266 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 27

"1) El régimen de financiamiento de los partidos políticos, ya sea nacionales o estatales se regirá por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos sin perjuicio de tener derecho a las prerrogativas que esta ley establece con cargo al erario público estatal, partida que deberá consolidarse a su información financiera en términos de las leyes generales aplicables y los reglamentos, lineamientos y acuerdos generales que se expidan por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

"2) Las agrupaciones políticas estatales tendrán las siguientes modalidades de financiamiento:

- "a. Financiamiento por militancia;
- "b. Financiamiento de simpatizantes;
- "c. Autofinanciamiento, y
- "d. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

"3) No podrán realizar aportaciones o donativos a las agrupaciones políticas estatales, sea en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

"a. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos autónomos de la Federación y del Estado, así como los Ayuntamientos;

"b. Las dependencias, entidades, organismos y fideicomisos de la administración pública federal, estatal o municipal;

"c. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros;

"d. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

"e. Los ministros de culto, iglesias, agrupaciones o asociaciones de cualquier religión o secta;

"f. Las empresas mexicanas de carácter mercantil, y

"g. Las personas no identificadas. Se exceptúa de lo anterior las actividades de autofinanciamiento y aquellas aportaciones que reciban mediante colectas realizadas en mítines o vía pública. La metodología de la colecta, así como el lugar o lugares de recolección y periodo de la misma, deberán ser informados al instituto, antes de realizar la actividad pública. El monto de lo recaudado por esta vía, deberá ser congruente a la metodología desplegada. El instituto estará facultado para realizar determinaciones presuntivas de ingreso por este rubro, como medida verifcatoria.

"4) Las agrupaciones políticas estatales no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, tampoco podrán recibirlos de personas no identificadas.

"5) Las aportaciones que se realicen a las agrupaciones políticas estatales no serán deducibles de impuestos.

"6) Las agrupaciones políticas estatales, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales, ordinarios y de campaña, así como de la elaboración de los informes que deben presentarse para dar cuenta de los ingresos y egresos de sus recursos y de informes específicos durante las campañas electorales. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada agrupación determine.

"7) La revisión de los informes que las agrupaciones políticas estatales presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios, de precampañas y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, estará a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas."

"Artículo 29

"1) El financiamiento de las agrupaciones políticas en todas sus modalidades, se sujetará a lo siguiente:

"a. El financiamiento general de las agrupaciones políticas estatales que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, conforme a las siguientes reglas:

"I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada agrupación política estatal deberá expedir recibo con folio y membrete de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado, y

"II. Cada agrupación política estatal determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.

"b. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a las agrupaciones políticas estatales en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el numeral 3 del artículo 27 de esta ley. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

"I. Ninguna agrupación política estatal podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior a la que se establezca para cada ejercicio fiscal mediante acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral.

"II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por las agrupaciones políticas estatales, en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

"III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, no excederán al 0.1%, si las otorga una persona física, ni al 0.5% si se trata de persona moral que no se dedique a actividades mercantiles, del monto total del financiamiento público estatal otorgado al partido político con mayor financiamiento, en el año que corresponda;

"IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en la fracción anterior, y;

"V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto de la agrupación política estatal que haya sido beneficiado con la aportación.

"c. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que las agrupaciones políticas estatales obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de esta ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada agrupación política estatal reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos, y

"d. Las agrupaciones políticas estatales podrán establecer, en instituciones bancarias domiciliadas en México, cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

"I. Deberán informar a la comisión de fiscalización local de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;

"II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno Mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;

"III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones;

"IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos de la agrupación política estatal.

"2) En todo caso, la suma que cada agrupación política puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d), y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor a la cantidad que se fije para cada ejercicio fiscal mediante acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral."

"Capítulo quinto

"De la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas estatales

"Artículo 35

"1) Para la revisión de los informes financieros que las agrupaciones políticas estatales están obligadas a presentar ante el Instituto Estatal Electoral, así como para la vigilancia de la aplicación de los recursos privados destinados a las actividades ordinarias permanentes y a los procesos electorales por dichas agrupaciones, funcionará la comisión de fiscalización local.

"2) La comisión está facultada para obtener de las agrupaciones políticas estatales, las aclaraciones, datos y comprobaciones que considere convenientes para la adecuada revisión de los informes.

"3) En caso de que se delegaren por el Instituto Nacional Electoral las facultades en los términos del artículo 30 de esta ley y existiendo agrupaciones políticas estatales sujetas a revisión, podrá aplicarse la normatividad aplicable a las agrupaciones políticas nacionales, a fin de privilegiar un sistema contable único, por lo que el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral podrá

hacer los ajustes necesarios para homologar las revisiones, mediante lineamientos generales que expida al respecto."

"Artículo 36

"En el ejercicio de sus facultades, la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas deberá garantizar el derecho de audiencia a las agrupaciones políticas estatales y en general a toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización a que se refiere el presente capítulo. Las agrupaciones políticas estatales tendrán derecho a la compulsión de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la comisión sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros."

"Artículo 37

"1) Las agrupaciones políticas estatales deberán presentar ante la comisión los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación atendiendo a las siguientes reglas:

"a. Informes trimestrales cuando participen en procesos electorales:

"I. Serán presentados a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;

"II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que las agrupaciones estatales hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda, y;

"III. Si de la revisión que realice la comisión se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará a la agrupación política a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes.

"IV. De todo lo anterior se dará cuenta al Instituto Nacional Electoral para los efectos que correspondan en las leyes generales aplicables

"b. Informes anuales:

"I. Serán presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;

"II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que las agrupaciones políticas estatales hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

"III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos y pasivos, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad de la agrupación política estatal que corresponda;

"IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada agrupación política estatal designe para tal efecto, y

"V. Las agrupaciones políticas presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

"c. Informes de campaña:

"I. Deberán ser presentados por las agrupaciones políticas estatales, para cada una de las campañas en las que suscriba acuerdo con un partido político, especificando los gastos que a su cargo y las aportaciones que haya realizado a favor del candidato respectivo, las que será (sic) acumulables para los efectos de tope de gastos de campaña, en los términos de las leyes generales aplicables;

"II. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral, y;

"III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros que se señalen para gastos de campaña en las leyes generales aplicables.

"2) El Instituto Estatal Electoral, deberá publicar en estrados los informes financieros a que se refiere el numeral anterior.

"3) Los informes a que se refiere este artículo, deben contener la totalidad de los ingresos que reciban en cualquiera de las modalidades y deben dar cuenta de la aplicación y destino final de los recursos utilizando los formatos y atendiendo a los instructivos que para ese efecto establezca el consejo estatal, a propuesta de la comisión de fiscalización local."

"Artículo 38

"1) El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de las agrupaciones políticas estatales, se sujetará a las siguientes reglas:

"a. La comisión contará con 45 días para revisar los informes anuales, y con 60 días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada agrupación política estatal, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes o para allegarse de los elementos necesarios ante la omisión o falta de presentación de los mismos.

"b. Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones, notificará a la agrupación política estatal que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de 10 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

"c. Si la comisión considera insuficientes las aclaraciones proporcionadas por la agrupación política estatal, otorgará un nuevo plazo improrrogable de 5 días para que los subsane;

"d. La comisión informará del resultado antes del vencimiento del plazo a que se refiere el inciso siguiente, para la elaboración del dictamen consolidado;

"e. Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado, que deberá presentar al consejo estatal dentro de los tres días siguientes a su conclusión, y

"f. El dictamen deberá contener por lo menos:

"I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado las agrupaciones políticas estatales;

"II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos;

"III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron las agrupaciones políticas estatales, después de haberles notificado con ese fin, y

"IV. Si no obstante los requerimientos mencionados en el presente artículo, la comisión dictamina que no se dio cumplimiento a las normas de fiscalización, podrá proponer al consejo estatal, por conducto del consejero presidente, la cancelación del registro de la agrupación política estatal que haya incurrido en la infracción.

"g. El dictamen y proyecto de resolución será presentado ante el consejo estatal, quien procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

"2) Las agrupaciones políticas estatales podrán impugnar ante el Tribunal Estatal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el consejo estatal, en la forma y términos previstos en esta ley.

"a. El Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral deberá:

"I. Remitir al Tribunal Estatal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;

"II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Estatal Electoral, al Periódico Oficial del Estado el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación, y;

"III. Publicar en la página de Internet del instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el tribunal."

"Artículo 39

"En casos de excepción, y previo acuerdo del consejo estatal, la comisión de fiscalización local, podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo anterior. En todo caso, los procesos extraordinarios deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el consejo estatal autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del consejo estatal a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Estatal Electoral."

(Del siguiente artículo 75 sólo se reclaman los párrafos 1, inciso a), y 2)

"Artículo 75

"1) Corresponde a la comisión de fiscalización local:

"a. La fiscalización de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas estatales, de conformidad con lo previsto por esta ley.

"b. Actuando con facultades delegadas por el Instituto Nacional Electoral, la fiscalización de los ingresos y egresos de los siguientes sujetos en su actuación en el ámbito local:

"I. Los partidos políticos nacionales y sus coaliciones.

"II. Las agrupaciones políticas (sic) nacionales y sus coaliciones.

"III. Los candidatos a cargos de elección popular.

"2) En caso de que no se delegaren por el Instituto Nacional Electoral las facultades previstas en el inciso b) del numeral anterior, y existiendo agrupaciones políticas estatales sujetas a revisión, se podrá convenir con aquél, para que se ejerza la facultad de fiscalización sobre las agrupaciones políticas estatales, por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización de dicho órgano electoral nacional, bajo la normatividad aplicable a las agrupaciones políticas nacionales, a fin de privilegiar un sistema contable único.

"3) La comisión de fiscalización local tendrá las atribuciones siguientes en materia de fiscalización de los recursos de la (sic) agrupaciones políticas estatales, sin perjuicio de lo previsto en el numeral 2) de este artículo:

"a. Elaborar y poner a consideración del consejo estatal, durante el mes de agosto del año anterior al que deban aplicarse, el proyecto de programa de fiscalización, las normas técnicas generales y los lineamientos de contabilidad y del registro de operaciones, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, así como establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que presenten las agrupaciones políticas estatales;

"b. Ser responsable de la operación del programa de fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas estatales y presentar al secretario ejecutivo un informe mensual sobre su seguimiento y evaluación;

"c. Vigilar que los recursos del financiamiento que ejerzan las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en esta ley;

"d. Implementar un sistema contable, mediante plataforma Internet o mecanismo similar, que esté a disposición de los partidos políticos, con las herramientas administrativas necesarias para que se dé cumplimiento a las obligaciones que esta ley impone a los obligados en la materia;

"e. Proporcionar a los partidos y agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;

"f. Proporcionar a las agrupaciones políticas estatales la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;

"g. Solicitar a las y (sic) agrupaciones políticas estatales, en forma motivada y fundada, los documentos e informes detallados, así como las aclaraciones respecto de sus ingresos y egresos;

"h. Recibir y revisar los informes que de conformidad con la presente ley, deben presentar las agrupaciones políticas estatales sobre el origen y destino de sus recursos;

"i. Dictaminar de manera consolidada los informes que las agrupaciones políticas estatales presenten sobre el origen y destino de sus recursos y, en su caso, proponer la aplicación de sanciones, a fin de que por conducto del consejero presidente se sometan a la consideración del consejo estatal para su aprobación;

"j. Iniciar el procedimiento sobre faltas y sanciones en que hubiesen incurrido las agrupaciones políticas estatales derivadas del manejo de sus recursos, así como por el incumplimiento de la obligación de informar sobre la aplicación de los mismos;

"k. Servir de enlace e intercambiar información con la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral respecto a los informes y revisiones que se realicen en los respectivos ámbitos de competencia, a efecto de verificar el cumplimiento de las normas establecidas por esta ley, de acuerdo con los convenios y lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

"l. Solicitar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales, la información que se encuentren (sic) en su poder y que sean necesarias para comprobar el cumplimiento y la veracidad de los informes que presenten las agrupaciones políticas estatales. En los casos en que la información solicitada se encuentre limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario de acuerdo con la ley, el consejo estatal solicitará la intervención de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo Estatal del Instituto Nacional Electoral, y

"m. Las demás funciones que le otorgue esta ley, las leyes generales y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 248

"La revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la comisión de fiscalización del instituto."

"Artículo 249

"1) La comisión de fiscalización del instituto, tendrá como facultades, las siguientes:

"a) Revisar y someter a la aprobación del consejo estatal los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los aspirantes y candidatos independientes. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

"b) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los aspirantes y candidatos independientes;

"c) Ordenar visitas de verificación a los aspirantes y candidatos independientes con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, y

"d) Las demás que le confiera esta ley o el consejo estatal."

"Artículo 266

"1) Constituyen infracciones a la presente ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir agrupaciones políticas estatales:

"a) No informar mensualmente al Instituto Estatal Electoral del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención del registro;

"b) Permitir que en la creación de la agrupación política intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, y

"c) Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización para la que se pretenda registro."

El **PRD** en su segundo concepto de invalidez, esencialmente, argumenta que las Legislaturas Locales carecen de competencia para establecer reglas de fiscalización de los recursos tanto de las agrupaciones políticas estatales, como de los candidatos independientes, en virtud de que, según dicho partido, fue intención de la Constitución Federal establecer un régimen jurídico único para la vigilancia de esos recursos económicos a nivel nacional, régimen que admite la posibilidad de que, excepcionalmente, de esa función se hagan cargo las autoridades electorales locales, cuando el Instituto Nacional Electoral delegue su función fiscalizadora en favor de los organismos homólogos de las entidades federativas.

Es infundado el anterior argumento por lo que se refiere a las agrupaciones políticas estatales, toda vez que las Legislaturas de los Estados tienen libertad de configuración legislativa en cuanto a esas agrupaciones locales, ya que la Constitución Federal no prevé alguna reserva de fuente en favor del Congreso de la Unión en relación con tales organizaciones ciudadanas.

Por ello, las leyes generales electorales se ocupan –y se deben ocupar– exclusivamente de regular íntegramente la condición jurídica de las agrupaciones políticas de carácter nacional, dejando abierta la posibilidad de que las entidades federativas establezcan las reglas que mejor les convenga para normar la conducta de quienes se agrupan localmente con fines políticos, respetando desde luego la libertad de asociación y los principios electorales cuando tales organizaciones ciudadanas formalicen su intención de coaligarse con los partidos para contender en los comicios, reglas entre las cuales se encuentran las relativas a la fiscalización de dichas agrupaciones, a condición de que esa facultad de vigilancia se circunscriba al respectivo ámbito territorial estatal.

Para corroborar lo anterior, debe tenerse en cuenta que por mandato de ley, la fiscalización que lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral la realiza exclusivamente respecto de las agrupaciones políticas de carácter nacional, porque así está previsto en el artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 192.

"...

"5. Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales. ..."

Además, tampoco resulta necesario que las agrupaciones políticas estatales al coaligarse con los partidos para participar en las elecciones locales, queden sujetas en forma directa al control fiscalizador del Instituto Nacional Electoral, ya que frente a este organismo quienes responden de los ingresos y egresos con fines electorales no son las agrupaciones políticas locales que coyunturalmente se les unen a los partidos, sino los propios partidos, a través de los cuales dicho instituto podrá constatar el legal destino y fuente de los recursos económicos, operados tanto por ellos como por las agrupaciones con las que se hubieran coaligado a nivel local.

En resumen, los partidos políticos son los responsables de reportar ante el Instituto Nacional Electoral que las agrupaciones políticas estatales que en su momento y en su caso se les coaligaron, obtuvieron lícitamente sus recursos, como ocurre con todo el financiamiento privado que recibieron; y al organismo electoral local le compete vigilar que esas agrupaciones locales cumplan con las reglas que diseñó la Legislatura Estatal en materia de fiscalización y a las que se obligaron cuando obtuvieron esas agrupaciones su registro a nivel local.

En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, en su sesión correspondiente al 10 de noviembre de 2015, en la que estableció lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, falladas el 10 de noviembre de 2015

"Los preceptos cuya inconstitucionalidad se plantea establecen:

"Artículo 29. Las asociaciones políticas estatales tendrán las obligaciones siguientes:

"...

"VI. Informar al Instituto Electoral Veracruzano, en los plazos y formas que se establezcan, lo referente al origen, monto y aplicación de los recursos que utilicen para el desarrollo de sus actividades, sujetándose a la normativa que corresponda;

"VII. Ser auditadas y verificadas en términos de la normativa de fiscalización que acuerde el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, inclusive en caso de pérdida del registro; ...'

"Artículo 30. Las asociaciones políticas serán fiscalizadas por la Unidad de Fiscalización del Instituto Electoral Veracruzano, en los términos previstos por este código.'

"Artículo 31. En el ejercicio de sus atribuciones, la unidad de fiscalización deberá garantizar el derecho de audiencia de las asociaciones políticas y, en general, de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización a que se refiere el presente código. Las asociaciones políticas tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la unidad de fiscalización sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.'

"Artículo 32. Las asociaciones políticas presentarán ante la unidad de fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas siguientes:

"I. Los informes semestrales de avance del ejercicio, se presentarán dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del semestre de que se trate, con la documentación comprobatoria correspondiente. Si de la revisión que realice la unidad de fiscalización se encontraren anomalías, errores u omisiones, se notificará a las asociaciones políticas, a fin de que las subsanen o realicen las aclaraciones conducentes; y

"II. Los informes anuales se presentarán dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, y deberá anexarse la documentación comprobatoria respectiva. ...'

"De lo anterior, se advierte que el estándar para determinar la constitucionalidad de las normas locales en materia de fiscalización consiste en que se ajusten al contenido de la legislación general en la materia y, en tal sentido, debe hacerse un ejercicio comparativo entre la normatividad local y la

federal para determinar si los órganos y procedimientos para la fiscalización guardan concordancia. Sin embargo, sobre lo que este Pleno no ha emitido aún pronunciamiento es sobre la facultad de las entidades federativas para fiscalizar a las agrupaciones políticas locales.

"Al respecto, del propio marco constitucional detallado en los precedentes, se advierte que la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales es exclusivamente en relación con los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; y que el sistema de fiscalización que corresponde regular al Congreso de la Unión versa sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.

"No existe en la Constitución disposición alguna por virtud de la cual, deba interpretarse que las funciones de fiscalización otorgadas al Instituto Nacional Electoral comprenden también la fiscalización de las agrupaciones políticas federales y locales, por lo que al respecto debe estarse a lo que las leyes generales dispongan.

"En este sentido, el artículo 7, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización también de las agrupaciones políticas nacionales; el artículo 21, numeral 4, dispone que dichas agrupaciones estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos en términos del propio ordenamiento; y el 78, numeral 2, prevé que éstas presentarán un informe anual de ingresos y egresos en los términos allí señalados. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 44, numeral 1, inciso j) , que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral vigilar que las actividades de las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la ley, en el 192, numeral 5, que las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales, y en el artículo 104, numeral 1, inciso r) , señala que corresponde a los organismos públicos locales ejercer las funciones que determine la propia ley y aquéllas no reservadas al instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

"En estas condiciones, debe concluirse que las leyes generales, además de las facultades de fiscalización de partidos políticos y candidatos que la Constitución General le atribuye, únicamente reservan al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las agrupaciones políticas nacionales, sin hacer referencia a las de carácter local, por lo que, conforme a la distribución com-

petencial respectiva, dicha cuestión corresponde regularla a las entidades federativas.

"En estas condiciones, son infundados los argumentos que combaten los artículos 29, fracciones VI y VII, 30, 31, 32, 108, fracción X, y 122, en tanto regulan las facultades de fiscalización que corresponde realizar a la unidad correspondiente del Instituto Electoral Veracruzano respecto de las asociaciones políticas locales, por lo que debe reconocerse su validez."

Por otra parte, también son infundados los conceptos de invalidez del PRD, respecto de las candidaturas independientes, ya que la facultad de las autoridades electorales locales para fiscalizarlas, en la especie, está condicionada única y exclusivamente para el caso en que el Instituto Nacional Electoral delegue la atribución que le corresponde en esta materia, para que en su lugar la ejerza el organismo público local, en términos de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 247 de la propia Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 247

"1) La comisión de fiscalización del instituto tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten los candidatos independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, cuando dicha facultad le sea delegada por el Instituto Nacional Electoral."

Esta condicionante encuentra apoyo en lo dispuesto en la base V, apartado B, inciso a), numeral 6, en relación con el apartado C, párrafo segundo, inciso b), de la propia base V, del artículo 41 de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

Constitución Federal

"Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

" ...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"...

"En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del consejo general, el Instituto Nacional Electoral podrá:

"...

"b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento."

Lo anterior, además encuentra apoyo en lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015, fallada el 26 de octubre de 2015, en la cual, se sostuvo lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad 77/2015
y su acumulada 78/2015

"Son infundados los argumentos del partido actor, porque si bien las Legislaturas Locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos y de las campañas de los candidatos, tal como lo dispone la Constitución Federal en su artículo 41, base V, apartado B, inciso a), párrafo 6, el cual determina que 'Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes: a) Para los procesos electorales federales y locales: ... 6. La fiscalización de los ingresos y

egresos de los partidos políticos y candidatos.'; no debe perderse de vista que esta disposición se complementa, en el mismo Texto Constitucional, con otra para que el Instituto Nacional Electoral delegue su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales, lo cual abre la posibilidad de un margen de intervención de las Legislaturas Locales en la regulación del proceso de fiscalización, a condición desde luego de que esta normatividad estatal adquiera aplicabilidad en forma excepcional para la recepción de la determinación delegatoria de dicho instituto, observando los siguientes límites:

"a) Sólo tiene obligatoriedad dentro del ámbito espacial estatal; y,

"b) Sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

"En efecto, la facultad de fiscalización de partidos y candidatos es una atribución delegable en favor de los organismos públicos electorales locales, conforme a las siguientes normas de la propia Norma Fundamental:

"• Artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, inciso b), de la Constitución Federal, el cual establece que: 'En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del consejo general, el Instituto Nacional Electoral podrá: ... 'b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.'

"• Artículo 41, base V, apartado B, último párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece que: 'En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.'

"Consecuentemente, con apoyo en estas disposiciones constitucionales, las Legislaturas de los Estados se encuentran autorizadas para establecer la normatividad para el caso en que opere en favor del organismo electoral local la delegación de la facultad fiscalizadora de partidos y candidatos, tal como acontece en la especie, porque las normas controvertidas tienen como condición de aplicación la existencia de dicha delegación y, por tanto, no hay la supuesta invasión que alega el partido actor, siempre y cuando su obligatoriedad se limite al territorial estatal sin generar obligaciones a cargo del Instituto Nacional Electoral.

"Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014,

en su sesión pública correspondiente al 2 de octubre de 2014, en la cual, al examinar la legislación electoral del Estado de Nuevo León, estableció lo siguiente: ..."

En estas condiciones, procede reconocer la validez de los artículos 27, párrafo 3, inciso f), 29, 35 a 39, 75, párrafos 1, inciso a), y 2, 248, 249 y 266 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa "coaliciones".

DÉCIMO.—Incompetencia del Congreso Local para regular coaliciones (prohibir a los partidos nacionales coaligarse en su primera elección). Segundo concepto de invalidez de Morena y última parte del tercer concepto de invalidez del PRD. En este considerando se analizará el artículo 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 46

Se expresó una mayoría de siete votos, respecto del considerando décimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa "fusiones", por lo que se desestimó esta propuesta.

"Los partidos político (sic) nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro."

Para dar respuesta a lo anterior, se tiene en cuenta que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015, en su sesión correspondiente al 26 de octubre de 2015, analizó el argumento que en el presente asunto formulan **Morena** y el **PRD**, respecto de una norma semejante a la reclamada en los siguientes términos:

Acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015.

SÉPTIMO.—Incompetencia del Congreso Local para regular coaliciones (prohibir a los partidos nacionales coaligarse en su primera elección). En su segundo concepto de invalidez el partido Morena reclama el artículo 4o, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la parte que establece prohibiciones a los partidos políticos nacionales, en los siguientes términos:

"(Reformado primer párrafo, P.O. 29 de julio de 2015)

"Artículo 4o. Los partidos políticos nacionales y estatales, acreditados o registrados, respectivamente, en términos de la legislación

general aplicable y la que se emita en el Estado, participarán en las elecciones, para gobernador, diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y miembros de Ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el código respectivo les señale.

"...

"(Adicionada, P.O. 29 de julio de 2015)

"V. La ley electoral establecerá los casos y formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

"El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común.'

"El partido político argumenta que la prohibición anterior para los partidos políticos nacionales viola lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), párrafo 5, del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en cuanto señala que el Congreso de la Unión, al expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracciones XXI y XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, establecería, entre otras previsiones legales, que 'En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, ...'; mandato que ya ejerció el Poder Legislativo Federal al aprobar la Ley General de Partidos Políticos, que dispuso lo siguiente:

"Artículo 85.

"...

"4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda. ...'

"Es esencialmente fundado el anterior argumento, toda vez que, en primer lugar, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, por mayoría de ocho votos estableció que todo lo relativo a las coaliciones corresponde regularlo al Congreso de la Unión y, por tanto, las entidades federativas carecen de atribuciones para establecer reglas al respecto.

"En este sentido, debe tenerse presente que el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reformas constitucionales publicado

en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014; y el artículo 1o., párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, son categóricos al reservar en favor del Congreso de la Unión la atribución para legislar en todo lo relativo a las coaliciones, tal como se advierte del texto de dichas disposiciones:

"Constitución Federal

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y ...'

"Ley General de Partidos Políticos

"Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

"...'

"e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones; ...'

"Consecuentemente, atento al criterio fijado por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, procede declarar la invalidez del párrafo segundo de la fracción V del artículo 4o., de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la porción normativa que dice 'coaliciones', por haber sido desarrollado este concepto jurídico sin competencia legal para hacerlo a nivel local.

"Desestimación las acciones acumuladas respecto de la porción normativa que establece: '... podrá formar frentes ... o fusiones, ni ...'

"En el proyecto sometido a la consideración del Tribunal Pleno se propuso la declaración de invalidez, por ausencia de competencia para emitir las, de las porciones normativas que dicen '... formar frentes, ... o fusiones, ni ...'; ya que la prohibición para que los partidos, con registro nacional o local, intervengan en las elecciones bajo estas formas de participación política, antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda, ya fue prevista en el artículo 85, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, sin importar que esa primicia ocurra a nivel local o federal, por lo que a las Legislaturas de los Estados se les vedó la posibilidad de ampliar o reducir este requisito, como sería exigirles a los partidos que la primera elección en la que prueben su fuerza electoral ocurra precisamente en Puebla, no obstante que lo único que la Ley General de Partidos Políticos les exigió a los partidos nacionales fue que participara en cualquier elección del país, para que, posteriormente, pudieran legalmente agruparse con otras organizaciones en frentes o fusiones en el ámbito local o federal.

"Ahora bien, como al someterse a la consideración del Tribunal Pleno la propuesta de invalidez de las porciones normativas que establecen '... podrá formar frentes, ... o fusiones, ni ...'; aun siendo mayoritaria por 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos; Zaldívar Lelo de Larrea; Medina Mora; Sánchez Cordero; y Aguilar Morales; no alcanzó la votación calificada de 8 votos, con fundamento en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos, y que si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto; procede desestimar las acciones acumuladas por lo que hace a este argumento (los Ministros Franco González Salas; Pardo Rebolledo; Silva Meza y Pérez Dayán votaron en contra).

"En atención a lo expuesto en el presente considerando, exclusivamente debe invalidarse del artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la porción normativa que dice '... coaliciones ...'; por invadir las atribuciones del Congreso de la Unión; y desestimarse las acciones acumuladas por lo que hace a la porción normativa que establece '... formar frentes, ... o fusiones, ni ...'; con lo cual dicho párrafo podrá leerse de la forma como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

| "TEXTO RECLAMADO | NUEVA LECTURA |
|---|---|
| "El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, <u>coaliciones</u> o fusiones, ni postular candidaturas en común." | "El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, o fusiones, ni postular candidaturas en común.'" |

Ahora bien, en virtud de todo lo expuesto procede declarar la invalidez exclusivamente de la porción normativa del precepto reclamado que establece "**coaliciones**"; y con base en el precedente transcrito y con fundamento en el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, así como 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución, desestimar las acciones de inconstitucionalidad, por idénticos motivos a los analizados en la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015, en relación con la impugnación de la expresión "**fusiones**" contenida en el texto de la disposición cuestionada, para poder leerse de la siguiente forma:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

| TEXTO RECLAMADO | NUEVA LECTURA |
|---|---|
| <p>"Artículo 46</p> <p>"Los partidos político (sic) nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar <u>coaliciones</u>, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro."</p> | <p>"Artículo 46</p> <p>"Los partidos político nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro."</p> |

DÉCIMO PRIMERO.—**Presunta inconstitucionalidad de la imposibilidad de sustituir al candidato independiente propietario en la elección de diputados de mayoría relativa. Quinto concepto de invalidez de Morena.** En este considerando se analizará el artículo 223 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 223, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 223

"1) Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral, salvo lo dispuesto en el numeral 3 de este artículo.

"2) Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula registrada.

"3) En el caso de las listas de candidatos independientes de planillas de Ayuntamientos, si por cualquier causa falta uno de los integrantes propietarios, deberá ocupar su lugar el suplente que corresponda. En caso de la falta de una fórmula completa se cancelará el registro de ésta. La ausencia de cualquiera de los suplentes no invalidará la planilla."

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 223, párrafos 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Morena sostiene que el legislador ordinario vulnera y priva a los candidatos independientes suplentes de su legítimo derecho a sustituir a los propietarios que eventualmente falten durante el desarrollo de una campaña electoral; sin que para ello el legislador haya establecido la posibilidad de acceso a la justicia, a fin de que la cancelación de registro en todo caso sea resultado de una sentencia judicial, y no una mera decisión administrativa o legislativa; y concluye, afirmando, que el despojo del derecho a sustituir es evidente, pues si los suplentes se inscriben en un proceso electoral, es precisamente para sustituir a los candidatos propietarios, de darse el caso.

Ahora bien, para dar respuesta a los anteriores argumentos, lo primero que hay que destacar es que no hay necesidad de que el órgano administrativo local electoral acuda a los tribunales para declarar la imposibilidad de sustituir con un suplente una candidatura independiente, toda vez que la celeridad con la que se desenvuelven los procesos electorales exige que mediante un acto administrativo se determine lo conducente, quedando a cargo de los afectados, en todo caso, impugnar esa decisión ante la jurisdicción electoral que corresponda.

También conviene precisar que no es verdad que el precepto legal combatido establezca una prohibición absoluta para la sustitución de candidatos independientes propietarios por sus suplentes, pues conforme al párrafo 2 del artículo 223 que se analiza, tratándose de la fórmula de diputados comuesta por un propietario y un suplente de mayoría relativa, será cancelado el registro de la fórmula completa única y exclusivamente cuando falte el propietario, previendo la propia norma que **"La ausencia del suplente no invalidará la fórmula registrada."**; lo cual significa, que el candidato independiente a diputado de mayoría relativa podrá presentarse a los comicios con otro suplente, pero no a la inversa.

Por otra parte, conforme al repetido párrafo 3 del artículo 223 que se analiza, tratándose de las listas de candidatos independientes de planillas de Ayuntamientos, es decir, aquellas listas que se registran para postular candidatos para ocupar las regidurías de representación proporcional, si por cualquier causa falta alguno de los integrantes propietarios, deberá ocupar su lugar el suplente que corresponda, con lo cual, se garantiza que aun si llegara a faltar algún regidor propietario postulado bajo el principio de representación proporcional, ello no obligaría a cancelar el registro de la lista completa, sino que podrá permanecer válidamente registrada mediante la sustitución con el respectivo suplente del candidato a regidor por el principio de representación proporcional ausente.

Adicionalmente, el mismo párrafo 3 del artículo 223 establece una importante aclaración, en el sentido de que la falta de una fórmula completa, esto es, tanto del propietario como del suplente de regidores de mayoría relativa, produce la cancelación del registro de la fórmula, lo cual encuentra explicación lógica en la circunstancia de que la ausencia de ambos integrantes de la fórmula hace imposible mantenerla registrada, porque ya ninguno de los originalmente propuestos permanece en ella.

Finalmente, el repetido párrafo 3 del artículo 223 prevé una aclaración relacionada con la planilla, en la cual, se postula a los candidatos independientes a presidente municipal y regidores de mayoría relativa, el sentido de que la ausencia de cualquiera de los suplentes no invalidará la planilla completa.

Ahora bien, hechas estas precisiones, son infundados los anteriores argumentos en términos de lo resuelto por este Tribunal Pleno en los siguientes asuntos, en los que se examinaron normas semejantes a la reclamada en el presente caso:

Acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, fallada en la sesión del 22 de septiembre de 2014

"(436) VIGÉSIMO.—En otro concepto de invalidez, el accionante afirma que el artículo 352 del código combatido limita el derecho de acceso al cargo de los candidatos independientes, pues establece que aquellos que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso, y esto se contradice con lo establecido en el artículo 347 del mismo ordenamiento, que prevé el registro mediante fórmulas o planillas para los cargos de diputados de mayoría relativa o miembros de los Ayuntamientos y, en esta lógica, la sustitución que llegare a realizarse no podría verse afectada, pues tanto el propietario como el suplente reciben el respaldo ciudadano como candidatos independientes.

"(437) En este sentido, estima que no hay razón que justifique que se eliminen las posibilidades de los últimos para acceder a la titularidad de la fórmula en caso de que faltaran los propietarios por cualquier causa, y esto es todavía más grave en el caso de las fórmulas de aspirantes a los Ayuntamientos, pues la renuncia de una de las fórmulas afectaría a toda la planilla.

"(438) Para analizar el mérito de los argumentos antes sintetizados, es menester señalar, en primer lugar, que el código comicial de Colima prevé que, para obtener su registro, los ciudadanos que hayan sido seleccionados

como candidatos independientes, de manera individual en el caso de gobernador, y por medio de fórmulas y planillas si se trata de diputados de mayoría relativa o miembros de los Ayuntamientos, deben presentar la solicitud correspondiente.

"(439) Por su parte, el texto del precepto combatido en el presente apartado es del tenor literal siguiente:

"Artículo 352. Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral."

"(440) Sobre el particular, debe tomarse en consideración que las candidaturas independientes representan el ejercicio de un derecho ciudadano y personalísimo y, por tanto, ante la ausencia de la persona que haya sido registrada de manera individual para contender sin partido, carece de sentido proseguir con la candidatura, pues ésta se generó en virtud de un derecho que no puede ni debe adscribirse a otro sujeto.

"(441) Lo mismo acontece en el caso de que el registro respectivo se haya llevado a cabo mediante fórmula o planilla pues, en estos supuestos, siguen involucrados derechos personalísimos que son ejercidos de manera conjunta, de forma que la ausencia de alguno de sus integrantes no permite hacer una sustitución parcial.

"(442) De esta suerte, toda vez que en las candidaturas independientes se involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de su postulación si se ausentan en forma definitiva antes de que se lleve a cabo la elección.

"(443) A lo anterior debe agregarse que el artículo combatido prohíbe la sustitución de los candidatos independientes en cualquier etapa del proceso, pero ello no implica, en modo alguno, que ante esta situación, y tratándose de candidatos registrados en fórmulas, el suplente no pueda ocupar el lugar del titular o propietario y, por el contrario, únicamente conlleva que en caso de que llegara a faltar quien hubiese sido inscrito con él, no podrá ser sustituido por alguien más, es decir, por cualquier otra persona que no haya sido registrada con ese carácter.

"(444) Atento a lo anterior, resultan infundados los argumentos desarrollados en el concepto de invalidez que se analiza y, por tanto, debe reconocerse la validez del artículo 352 del Código Electoral de Colima."

"Acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, falladas en la sesión del 25 de septiembre de 2014

"(465) VIGÉSIMO CUARTO.—Sustitución de candidatos independientes. El accionante sostiene que los artículos 191, párrafo tercero, y 317, párrafo segundo, vulneran el derecho de acceso al cargo de todo ciudadano por igual, y violentan disposiciones del propio código comicial en relación con los registros mediante fórmulas y planillas, pues tanto los propietarios como los suplentes reciben el respaldo ciudadano y, por tanto, en la etapa de registro no tendría por qué eliminarse la posibilidad de los segundos de acceder a la titularidad si faltaran los primeros.

"(466) Es infundado el concepto de invalidez que se analiza, atento a los argumentos que se desarrollan a continuación:

"(467) En principio, cabe precisar que aun cuando el accionante afirma que combate el tercer párrafo del artículo 191, sus argumentos evidencian que, en realidad, en este apartado, el presente medio impugnativo se dirige a cuestionar la constitucionalidad del cuarto párrafo de dicho precepto, por lo que será éste el que se estudiará en los párrafos siguientes.

"(468) Para acreditar lo anterior, conviene citar el contenido de los artículos combatidos, que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 191. Los partidos políticos podrán sustituir libremente a sus candidatos dentro de los plazos establecidos para el registro. Transcurrido éste, solamente lo podrán hacer por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, en este último caso, deberá acompañarse al escrito de sustitución copia de la renuncia. El consejo general acordará lo procedente.

"Dentro de los treinta días anteriores al de la elección, no podrá ser sustituido un candidato que haya renunciado a su registro.

"Un candidato a cargo de elección, puede solicitar en todo tiempo la cancelación de su registro, requiriendo tan sólo dar aviso al partido y al consejo general del instituto.

"En el caso de las candidaturas independientes no procede la sustitución los efectos de la denuncia (sic) es la no participación en la contienda.'

"Artículo 317. Para obtener su registro, los ciudadanos que hayan sido seleccionados como candidatos independientes en términos del capítulo

anterior, de manera individual en el caso de gobernador del Estado, mediante fórmulas o planillas en el caso de diputados o integrantes de Ayuntamientos de mayoría relativa, respectivamente, deberán presentar su solicitud dentro de los plazos que se señalan para candidatos de partido político.

"Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

"Los candidatos independientes, no podrán coaligarse o conformar candidaturas en común con partidos políticos."

"(469) Como se señaló con antelación, a juicio del partido actor, los preceptos impugnados vulneran el derecho de los ciudadanos a acceder, de manera igualitaria, a los cargos de elección popular, en tanto que eliminarse la posibilidad de que quienes hayan sido registrados como suplentes en una fórmula de esta naturaleza accedan a la titularidad si faltaran los propietarios.

"(470) Sobre el particular, debe destacarse que el texto de los preceptos controvertidos, transcrito en párrafos precedentes, pone de relieve que la normativa electoral de Michoacán prohíbe la sustitución de los candidatos independientes en cualquier etapa del proceso, pero ello no implica, en modo alguno, que ante esta situación, y tratándose de candidatos registrados en fórmulas, el suplente pueda ocupar el lugar del titular o propietario.

"(471) Por el contrario, únicamente conlleva que en caso de que llegara a faltar quien hubiese sido registrado con él, no podrá ser sustituido por alguien más.

"(472) Al respecto, debe tomarse en consideración que las candidaturas independientes representan el ejercicio de un derecho ciudadano y personalísimo y, por tanto, ante la ausencia de la persona que haya sido registrada de manera individual para contender sin partido, carece de sentido proseguir con la candidatura, pues ésta se generó en virtud de un derecho que no puede ni debe adscribirse a otro sujeto.

"(473) Lo mismo acontece en el caso de que el registro respectivo se haya llevado a cabo mediante fórmula o planilla pues, en estos supuestos, siguen involucrados derechos personalísimos que son ejercidos de manera conjunta, de forma que la ausencia de alguno de sus integrantes no permite hacer una sustitución parcial.

"(474) De esta suerte, toda vez que, se insiste, en las candidaturas independientes se involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de su postulación, si

quienes fueron registrados se ausentan en forma definitiva antes de que se lleve a cabo la elección.

"(475) Atento a lo anterior, resultan infundados los argumentos desarrollados en el concepto de invalidez que se analiza y, por tanto, debe reconocerse la validez de los artículos 191, párrafo cuarto, y 317, párrafo segundo, del Código Electoral de Michoacán."

Acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus
acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014,
falladas en la sesión del 30 de septiembre de 2014

"VIGÉSIMO.—Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (prohibición de sustitución de candidatos en las etapas del proceso electoral). En este considerando se analizarán los artículos 318 y 319 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

"Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales
para el Estado de Guanajuato

"Artículo 318. Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.'

"Artículo 319. Tratándose de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, le será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario.'

"El Partido Movimiento Ciudadano, en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 7, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014, argumenta, esencialmente, lo siguiente:

"...

"Los agravios hechos valer resultan infundados en atención a las siguientes consideraciones:

"Debe tomarse en consideración que las candidaturas independientes representan el ejercicio de un derecho ciudadano y personalísimo y, por tanto, ante la ausencia de la persona que haya sido registrada de manera individual para contender sin partido, carece de sentido proseguir con la candidatura, pues ésta se generó en virtud de un derecho que no puede ni debe adscribirse a otro sujeto.

"Lo mismo acontece en el caso de que el registro respectivo se haya llevado a cabo mediante fórmula o planilla pues, en estos supuestos, siguen involucrados derechos personalísimos que son ejercidos de manera conjunta, de forma que la ausencia de alguno de sus integrantes no permite hacer una sustitución parcial.

"De esta suerte, toda vez que en las candidaturas independientes se involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de su postulación si se ausentan en forma definitiva antes de que se lleve a cabo la elección.

"Atento a lo anterior, resultan infundados los argumentos desarrollados en el concepto de invalidez que se analiza y, por tanto, debe reconocerse la validez de los artículos 318 y 319 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato."

Acción de inconstitucionalidad 49/2014 y su
acumulada 82/2014, falladas el 30 de septiembre de 2014

"OCTAVO.—Constitucionalidad de la prohibición de sustituir a los candidatos independientes, así como de los supuestos de cancelación del registro de la fórmula de candidato a diputado por mayoría relativa o de la planilla en tratándose de Ayuntamientos.

"El partido político Movimiento Ciudadano, en el numeral 3 del primer concepto de invalidez, impugna los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, por considerar que contravienen el numeral 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

"Los preceptos impugnados establecen lo siguiente:

"Artículo 35. Los candidatos independientes que obtengan su registro para gobernador, diputado y presidente municipal, no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral. En el caso de las planillas de Ayuntamiento, los candidatos a síndico o regidor podrán ser sustituidos en los términos y plazos que para tal efecto, establece la presente ley para la sustitución de candidatos.'

"Artículo 36. Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario, en términos de la fracción II del artículo 197 de la presente ley y cuando el suplente en caso de ausencia, no haya sido sustituido en los términos y plazos que la misma establece para fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.'

"Artículo 37. Tratándose de planillas de Ayuntamiento, será cancelado el registro de la planilla completa cuando falte el candidato a presidente municipal, en términos de la fracción II del artículo 197 de la presente ley."

"En su escrito de demanda, el Partido Movimiento Ciudadano aduce lo siguiente:

"...

"Son infundados los argumentos anteriores, como se expone a continuación:

"Para analizar el mérito de los argumentos antes reproducidos, es menester señalar, en primer lugar, que según se desprende de los artículos 10, 198 y 206 de la Ley Electoral impugnada, los aspirantes a diputado por el principio de mayoría relativa deberán registrarse por fórmulas de candidatos compuestas por un candidato propietario y un suplente y en el caso de los aspirantes a los cargos de presidente municipal, síndico y regidor, los aspirantes deberán registrarse como una planilla completa y no de manera individual, en los términos de la ley, lo que no se exige a los aspirantes al cargo de gobernador, cuyo registro se entiende deberá hacerse de manera individual.

"Ahora bien, del texto de las porciones normativas y preceptos específicamente impugnados por los partidos accionantes se desprende lo siguiente:

"• Los candidatos independientes que obtengan su registro para gobernador, diputado y presidente municipal, no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral (artículo 35).

"• Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario (artículo 36).

"• Tratándose de planillas de Ayuntamiento, será cancelado el registro de la planilla completa cuando falte el candidato a presidente municipal, en términos de la fracción II del artículo 197 de la propia ley (artículo 37).

"Por lo que hace a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 177 combatida, resultan infundados los argumentos del partido accionante, ya que si la postulación de las candidaturas independientes constituye el ejercicio de un derecho ciudadano, ante la ausencia definitiva de la persona registrada para que contendiera sin partido y en calidad de propietario, carece de sentido proseguir con la candidatura, porque ésta se generó por virtud de un derecho personalísimo que no puede ni debe adscribirse a otra persona, aun cuando se trate del candidato suplente que corresponda, ya que la vocación para la cual se le

integra a esta última persona en la fórmula respectiva sólo puede ser desplegada hasta que concluya con éxito la elección, pero entre tanto, los suplentes no gozan del derecho de sustituir las candidaturas, pues su función es la de incorporarse en el cargo de elección popular que ha quedado ausente, pero no en el lugar del candidato independiente que ni siquiera ha triunfado.

"Sustancialmente, por la misma razón, esto es, que las candidaturas independientes se generan por virtud de un derecho personalísimo que no puede ni debe adscribirse a otra persona, resultan infundados los argumentos del partido accionante por cuanto hace a lo dispuesto en los artículos 35 y 37 de la Ley 177 impugnada, conforme a los cuales, respectivamente: i) los candidatos independientes que obtengan su registro para gobernador, diputado y presidente municipal, no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral; y, ii) cuando falte el candidato a presidente municipal, deberá ser cancelado el registro de la planilla completa del Ayuntamiento respectiva, pues en ambos casos siguen involucrados derechos personalísimos, los cuales, en el caso de la plantilla del Ayuntamiento, son ejercidos de manera conjunta, lo que justifica precisamente que para aspirar a los cargos de presidente municipal, síndico y regidor, la candidatura independiente sea registrada como una planilla completa, como lo establece el artículo 206 de la Ley 177 impugnada, y no de manera individual, lo que no riñe con los principios constitucionales, en tanto el legislador local cuenta con libertad de configuración para regular la manera en que las candidaturas independientes podrán acceder a los cargos inherentes al nivel de gobierno municipal, cuyo presidente lo encabeza, para lo cual, debe considerar tanto la naturaleza jurídica de la candidatura independiente, como derecho humano de orden unipersonal, como la que tiene el Municipio.

"Además, se estima que no es inconstitucional el que, en el caso de la ausencia del presidente municipal, se cancele la planilla completa de Ayuntamiento, como lo establece el artículo 37 de la Ley 177 impugnada, pues si el apoyo ciudadano se otorgó sobre la base de que determinada persona encabezaría el gobierno municipal, acompañado de ciertos candidatos independientes a ocupar los cargos de síndico y regidores, carecería de sentido que ante la falta del candidato independiente a presidente municipal subsistiera la planilla registrada únicamente por cuanto hace a los candidatos independientes para los cargos de síndico y regidores del Ayuntamiento, pues como lo establece el artículo 35, aquél no podrá ser sustituido en ninguna de las etapas del proceso electoral y el registro de candidaturas para integrar el Ayuntamiento no puede hacerse de manera individual, sino que –como ya se señaló con antelación– para aspirar a los cargos correspondientes debe registrarse la candidatura independiente como una planilla completa.

"Atento a lo anterior, resultan infundados los argumentos planteados en el concepto de invalidez que se analiza y, por tanto, debe reconocerse la validez de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, específicamente, por lo que hace a las porciones normativas que fueron materia de impugnación."

Con base en los precedentes anteriores, procede reconocer la validez del artículo 223 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

DÉCIMO SEGUNDO.—Presunta inconstitucionalidad de la prohibición para registrar a candidatos independientes que hubiesen pertenecido a un partido en los 3 años anteriores, o que hubiesen sido postulados como candidatos por un partido en el proceso electoral inmediato anterior. Quinto concepto de invalidez del PAN. En este considerando se analizará el artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa "tres años".

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 217

"1) Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

" ...

"g) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

" ...

"II. No ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al inicio del proceso electivo en el que pretendan postularse.

"III. No haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior."

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Se expresó una mayoría de seis votos respecto del considerando décimo segundo, consistente en declarar la invalidez del artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa "militante, afiliado o su equivalente", por lo que se desestimó esta propuesta.

El **PAN**, esencialmente, sostiene que este precepto limita de manera infundada y gratuita el derecho de los ciudadanos a ser postulados libremente, porque la reforma constitucional de la que deriva esta

norma, de ninguna manera incluye una limitación de esta índole, ya que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal señala que son derechos del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, y que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, y aunque no dice cuáles son esos requisitos, ninguno de ellos debe coartar, restringir, ni limitar dichas candidaturas, ni menos en la forma en que lo pretende el precepto impugnado.

Hecha excepción de la porción normativa de la fracción II del artículo 217, que dice "... **militante, afiliado o su equivalente**, ..."; son infundados los anteriores argumentos en términos de lo resuelto por este Tribunal Pleno en los siguientes asuntos en los que se examinaron normas semejantes a la reclamada en el presente caso:

Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus
acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014
falladas el 29 de septiembre de 2014

"OCTAVO.—Requisito para obtener el registro como candidato independiente consistente en no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años previos a la solicitud de su registro.

"El Partido Movimiento Ciudadano combate el artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual establece como requisito para obtener el registro como candidato independiente el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro. Argumenta que dicho precepto vulnera el derecho de votar y ser votado previsto en el artículo 35, fracciones II y VI, y 36, fracción IV, de la Constitución General, pues el requisito mencionado es excesivo y contrario a la libertad de asociación del artículo 9o. constitucional, en tanto la medida no es proporcional, razonable, idónea ni necesaria.

"Dicho concepto de invalidez es infundado.

"El derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley, y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. En este sentido, los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y la televisión.

"Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes. Para ello, gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta, pues en todo caso el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

"En el caso del Distrito Federal, el legislador estableció, como uno de los requisitos para registrar candidaturas independientes, que el aspirante no haya sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos en los tres años anteriores a la solicitud de registro.

"Dicha medida debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa; y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

"Este Tribunal Pleno encuentra que la medida impugnada supera dicho escrutinio estricto, por lo siguiente:

"1. Finalidad constitucionalmente imperiosa

"Las autoridades emisora y promulgadora de la norma argumentan que la finalidad de la medida consiste en que las candidaturas independientes constituyan la vía para que personas sin apoyo de partido político alguno puedan acceder al poder. Señalan que la participación de dirigentes de partidos políticos en las candidaturas independientes desnaturalizaría dicha figura, pues al ejercer un poder de mando y dirección al interior de un partido político podrían utilizar la propia estructura de éste a favor de sus fines particulares. De esta forma, sostienen que el objetivo de la medida consiste en privilegiar la participación de ciudadanos no partidistas en los espacios independientes a fin de evitar el riesgo de simulaciones o de afectaciones a la equidad competitiva.

"Dichas finalidades son consistentes con lo que el Órgano Reformador de la Constitución expresó en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución, en el que se adujo que la finalidad era abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía.

"Asimismo, en el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de diciembre de dos mil trece, a través de la cual, se impuso a las entidades federativas la obligación de legislar en materia de candidaturas independientes, se argumentó que la participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

"Por tanto, en la medida en que la restricción contenida en el artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, esta Corte encuentra que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

"2. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

"La medida consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro, es una medida claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida.

"La limitación se reduce a quienes hayan sido integrantes de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal, que son quienes efectivamente podrían servirse de su influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura, sin que la restricción comprenda a los militantes de los partidos ni a quienes hayan ocupado cargos no directivos.

"Adicionalmente, al impedir que quienes hayan ocupado cargos directivos de dirección nacional o local en el Distrito Federal en años recientes, puedan registrarse como candidatos independientes, efectivamente se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible para ciudadanos que busquen contender sin el apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los miembros de los órganos directivos de los partidos políticos puedan tener sobre las estructuras partidarias se prolonga más allá de que dejen sus cargos, de modo que sólo habiendo pasado un tiempo puede asegurarse que no usarán esas influencias desde su posición como candidatos independientes.

"En este sentido, la medida no sólo tiene el potencial de contribuir al fin buscado, sino que está específicamente diseñada para alcanzarlo.

"3. Medida menos restrictiva

"La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado. Por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición del artículo 244 Bis, párrafo segundo, disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político del que hayan sido dirigentes o a través de uno diferente.

"Por cuanto hace al plazo de tres años, se estima que es esencial para la obtención de la finalidad perseguida, pues está relacionado con la duración de la mayoría de los cargos de elección popular tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, de manera que con ello se evita que los miembros de partidos políticos electos durante el tiempo en que el solicitante haya sido dirigente, le brinden apoyo desde sus respectivas posiciones.

"En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin y ser la media menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconoce su validez."

Acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su
acumulada 81/2014, falladas el 25 de septiembre de 2014

"(180) OCTAVO.—Exigencia de que los ciudadanos que pretendan ser candidatos independientes no tengan ningún vínculo con los partidos políticos. El accionante sostiene que el artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, violenta lo establecido en el artículo 35, fracciones II y III, en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, ambos de la Ley Fundamental, pues obliga a quienes aspiren a ser candidatos ciudadanos a declarar, bajo protesta de decir verdad, que no tienen vínculo con los partidos políticos, lo que restringe sus derechos a ser votados y asociación política, pues la afiliación a un partido político es libre y, por tanto, no podría ser una limitante para participar con el carácter aludido en una contienda electoral, pues lo contrario implica una restricción excesiva que, por ende, no es razonable, idónea, necesaria ni proporcional.

"(181) Es infundado el concepto de invalidez que se analiza, en términos de los razonamientos jurídicos que a continuación se desarrollan:

"(182) El derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"(183) Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley, y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

"(184) Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

"(185) En este sentido, los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

"(186) Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual, gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

"(187) En el caso, el legislador de Guerrero estableció como requisito para registrar candidaturas independientes, que el aspirante no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos en los dos años anteriores a la solicitud de registro, y lo hizo en los términos literales siguientes:

"Artículo 50. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

" ...

"c) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

" ...

"VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

" ...

"2) No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años, y ...'

"(188) Para verificar la constitucionalidad de la previsión recién transcrita, dicha medida debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa, y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido .

"(189) Este Tribunal Pleno encuentra que la medida impugnada supera dicho escrutinio estricto por lo siguiente:

"a. Finalidad constitucionalmente imperiosa.

"(190) La disposición impugnada es consistente con lo que el Órgano Reformador de la Constitución expresó en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución, en el que se adujo que la finalidad era abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía.

"(191) Además, en el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de diciembre de dos mil trece, a través de la cual, se impuso a las entidades federativas la obligación de legislar en materia de candidaturas independientes, se argumentó que la participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

"(192) Por tanto, en la medida en que la restricción contenida en el artículo combatido busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, esta Corte encuentra que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

"b. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa.

"(193) La medida consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos dos años antes de la solicitud de registro, es una medida claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida.

"(194) La limitación está dirigida a quienes hayan sido integrantes de algún instituto político, quienes podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura.

"(195) Adicionalmente, con el impedimento en análisis se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible, efectivamente, para ciudadanos que buscan contender sin el apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los miembros de los partidos políticos puedan tener sobre las estructuras partidarias a las que pertenecieron se prolonga en el tiempo, de modo que sólo habiendo pasado un periodo determinado puede asegurarse que no la usarán desde su posición como candidatos independientes.

"(196) En este sentido, la medida no sólo tiene el potencial de contribuir al fin buscado, sino que está específicamente diseñada para alcanzarlo.

"c. Medida menos restrictiva.

"(197) La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado pues, por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de dos años, se estima que con él se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

"(198) En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin, y ser la medida menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconoce su validez.

"(199) En este orden de ideas, como se adelantó, procede declarar la validez del artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero."

Con base en los precedentes anteriores, y hecha excepción de la porción normativa de la fracción II del artículo 217, que dice: "... **militante, afiliado o su equivalente**, ..."; procede reconocer la validez del artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; pues en la sesión correspondiente al 26 de noviembre de 2015, no se alcanzó una mayoría de ocho votos para obtener la declaración de invalidez de dicha porción, tal como se advierte de la versión taquigráfica siguiente:

"SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Inclusive en algún precedente, hasta el plazo de un año consideré excesivo, con mayor razón el de tres años. Vamos a tomar la votación señor secretario por favor.

"SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro presidente.

"SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En cuanto a la fracción II, por la inconstitucionalidad, la porción normativa 'militante, afiliado o su equivalente'; y en cuanto a la fracción III, por su totalidad.

"SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Por la fracción II, 'militante, afiliado o su equivalente.'

"SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, de acuerdo a mis votaciones en precedentes.

"SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por las razones expresadas –muy brevemente– que ampliaré seguramente en un voto concurrente o particular, y por la invalidez de las dos fracciones.

"SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Igual que el Ministro Franco.

"SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

"SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

"SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I: Con el proyecto.

"SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Por la invalidez de las fracciones II y III.

"SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

"SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Por la invalidez de las fracciones II y III.

"SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente, me permito informarle que, por lo que se refiere a la fracción II, en cuanto al plazo de tres años, existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez de la porción normativa respectiva.

"Por lo que se refiere a la porción normativa de la propia fracción II que indica 'militante afiliado o equivalente', existe una mayoría de seis votos en contra de la propuesta del proyecto y por la invalidez, por lo que daría lugar a desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de esa porción normativa. Y por lo que se refiere a la fracción III, existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto.

"SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien.

"ENTONCES, EN ESOS TÉRMINOS QUEDA APROBADA ESTA PARTE DE LA PROPUESTA CON LAS VOTACIONES CON QUE SE NOS HA DADO CUENTA."

En tal virtud, con fundamento en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos, y que si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenaré el archivo del asunto; procede desestimar las acciones acumuladas por lo que hace a la porción normativa de la fracción II del artículo 217 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que dice "... **militante, afiliado o su equivalente**, ..."

DÉCIMO TERCERO.—**Presunta inconstitucionalidad de la transferencia de votos en la candidatura común y del diseño en general de esta forma de participación política. Cuarto concepto de invalidez del PAN y primera parte del tercer concepto de invalidez del PRD.** En este considerando se analizarán los artículos 42 a 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyos textos son los siguientes:

→ Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez del artículo 42, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa "coaliciones totales, parciales o flexibles".

→ Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo tercero, consistente en reconocer la validez de los artículos 42 –salvo su párrafo 1, en la porción normativa "coaliciones totales, parciales o flexibles"–, 43, 44 –salvo su párrafo 1, inciso a)–, 45 y 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

→ Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 42

"1) Los partidos políticos nacionales o estatales podrán aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, así como coaliciones totales, parciales o flexibles, en los términos de la Ley General de Partidos Políticos, legislación que será aplicable también para el caso de fusiones entre aquéllos.

"2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral anterior, los partidos políticos también podrán postular candidaturas comunes en términos de lo dispuesto por la presente ley."

"Capítulo segundo
"De las candidaturas comunes

"Artículo 43

"1) Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen candidato común deberán suscribir un convenio firmado por sus dirigentes estatales, el que deberán presentar para su registro ante el consejo estatal, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

"2) Los partidos políticos que postulen candidato a gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los Ayuntamientos en todos los Municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

"a) El convenio de candidatura común deberá contener:

"b) Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

"c) Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

"d) Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato;

"e) La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

"f) La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y

"g) Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el consejo general."

"Artículo 44

"1) Al convenio de candidatura común deberá anexarse los siguientes documentos:

"a) La documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma electoral a la autoridad electoral; y

"b) Las actas que acrediten que los órganos internos de los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos, la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda."

"Artículo 45

"1) El consejo estatal dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"2) Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"3) Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

"4) Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral.

"5) En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

"Artículo 46

"Los partidos político nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro."

El **PAN** aduce, esencialmente, lo siguiente:

- Las normas reclamadas avalan una aplicación fraudulenta de la ley, al consentir a través de las "**candidaturas comunes**" una indebida asignación de curules y de regidurías de representación proporcional en el Congreso Local y en los Ayuntamientos, respectivamente, mediante la figura de la transferencia de votos, actualización lo que la doctrina ha llamado "**abuso del derecho**"; "**fraude a la ley**"; o "**desvío de poder**"; ya que con dicha transferencia de ninguna manera se reflejaría la composición política de la sociedad, porque lo único que se pretende es replicar el sistema previo de coaliciones que posibilitaba esa anomalía.

- El voto es intransferible, porque es la base para la asignación de diputados de representación proporcional, base que se integra por la votación recibida en la elección de diputados de mayoría relativa; y ahora resulta que la base del cálculo no la constituirán los votos efectivos recibidos por cada partido en lo individual, sino conforme al acuerdo de candidatura común, lo cual se establecerá de manera arbitraria.

- De acuerdo con los resultados obtenidos en elecciones pasadas, se extrae con toda claridad que mediante ese reparto de votos a través de la suscripción de convenios *ad hoc*, se ha conseguido defraudar a la ley, y no solamente se ha conseguido una subrepresentación brutal en perjuicio del **PAN**, sino que ese efecto se logra a partir de un acuerdo de voluntades privado, que no tiene una lógica política.

- Se ha dicho –y con razón, agrega el **PAN**– que la legislación electoral de Chihuahua prevé la facultad a los partidos políticos coaligados para asignar los porcentajes de distribución de votos de la forma que mejor convenga a sus intereses; y que la mejor forma de garantizar una sana distribución de votos en las coaliciones es delegándola en la negociación entre partidos, porque así cada uno buscará obtener la mejor ventaja de su potencial electoral. De esta forma, cada partido encara el convenio ofreciendo quizá su potencial de captación de votos conforme a lo que haya obtenido en las elecciones anteriores, y con base en el reflejo de los sondeos y encuestas de opinión.

- Entonces, el pacto de distribución obedece a esa ley de necesidad que marca que nadie negociará un porcentaje de votos que no represente ventajas o beneficios que no se obtendrían de otra manera, por lo que el legislador estatal consideró que esa decisión debía depositarse en los intereses de cada fuerza política, basada en que ellos velarían por sus propios porcentajes de votación. En el caso de Chihuahua no ha ocurrido de esta manera, pues en todos los casos ha acontecido un hecho atípico, pues un partido con porcentajes de votación tradicionalmente altos, determinó negociarlos a la baja en ciertos distritos y, prácticamente, ceder su fuerza electoral al resto de los partidos coaligados.

- De ahí que se establezca la exigencia de reformar el marco jurídico que por esta vía se ataca para que se equipare al modelo federal, el cual impide una captación de votos en forma artificial derivada de convenios de coalición o candidaturas comunes que posibiliten un acuerdo de voluntades que distribuya los sufragios de los ciudadanos de modo caprichoso o atípico, para que el resultado por partido refleje exactamente su fuerza electoral, y no otra cosa.

- Cabe tener por reproducido el texto de la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, en la parte que interesa, la cual, si bien se refiere al tema de las coaliciones, lo cierto es que los argumentos de fondo, relativos a la ilicitud de la transferencia de votos, son aplicables al caso.

El **PRD**, por su parte, argumenta, esencialmente, lo siguiente:

- Las normas reclamadas desnaturalizan la figura de candidatura común ya que histórica, doctrinal y legalmente, existen rasgos que distinguen y caracterizan en el sistema electoral de nuestro país a las figuras de coalición y candidatura común. La esencia de la coalición es la unión temporal y transitoria de partidos políticos para la postulación de candidatos y, por ello, se le han establecido rangos en el número o porcentaje en la postulación de candidaturas, lo que en la actualidad las define como totales, parciales o flexibles; en tanto que la candidatura común se sujeta a cada candidatura en lo individual, siendo sustancial la aceptación del candidato o candidata, es decir, la alianza electoral se realiza en torno al candidato específico.

- La coalición y la candidatura común se distinguen en que son la unión temporal de 2 o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, con la diferencia de que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; en cambio, en la coalición, la reunión de los partidos políticos equivale a que participen como si fuera uno solo, lo que afecta las prerrogativas que les son propias.

- Ante esto, se verifica la falta de conformidad de las normas impugnadas con las bases constitucionales y de la Ley General de Partidos Políticos, y es por ello el esfuerzo del PRD en recuperar la figura de la candidatura común, como se estableció en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, ya que, al no haber acuerdo de reconocer dicha figura para las elecciones federales, se permitió de manera expresa a las entidades federativas recogerla o mantenerla con el fraseo: "Artículo 85. ... 5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.". No obstante que no se denominó candidatura común, el fin y propósito de dicha base de la Ley General de Partidos Políticos, es el reconocimiento a la posibilidad de los partidos políticos para postular candidaturas sin que medie convenio de coalición, es decir, sin unión temporal de partidos, bastando el consentimiento del o la candidata.

- Las normas impugnadas pretenden burlar el sistema uniforme de coaliciones previsto en la base constitucional transitoria y de la regulación de la ley general, al evadir sujetarse a los parámetros propios de las modalidades de la coalición total, parcial o flexible, al efecto, el modelo de coalición electoral vigente fue elevado a rango constitucional, al establecerse en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el 10 de febrero de 2014.

- La Ley General de Partidos Políticos establece en sus artículos 85 y del 87 al 92 las reglas que rigen la figura de la coalición electoral, y en su artículo 85, párrafo 5, establece que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, pero ello no faculta ni permite que bajo el denominativo "**candidatura común**", se restablezca la modalidad de coalición vigente para las elecciones federales antes del año de 2008, y para todas las elecciones locales, antes del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Para dar respuesta a los conceptos de invalidez del **PAN** y del **PRD**, lo primero que hay que precisar es que, la Constitución Federal no prevé, ni prohíbe, la figura jurídica de las candidaturas comunes; y lo segundo, que la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 85, párrafo 5, inclusive dispone que "**Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.**"

En este sentido, la Constitución Política del Estado de Chihuahua instituyó las candidaturas comunes en los siguientes términos:

Constitución Política del Estado de Chihuahua

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de febrero de 2009)

"Artículo 27. La soberanía del Estado, reside originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los poderes establecidos en esta Constitución.

(Reformado, P.O. 8 de agosto de 2015)

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley general en la materia, así como las demás disposiciones secundarias, determinarán las formas específicas en su intervención en el proceso electoral, y permitirán que los partidos participen coaligados en forma total, parcial o flexible, o bien, que postulen candidaturas comunes en los procesos electorales, según lo conengan y en los términos de (sic) ley local de la materia. ..."

También conviene precisar que en el diseño de las candidaturas comunes en el Estado de Chihuahua, el legislador local previó que los partidos deben ir a la elección con un emblema conjunto que ocupe un solo espacio en las boletas electorales, posibilidad que no acontece tratándose de las coaliciones reguladas en la Ley General de Partidos Políticos, porque para estas últimas se dispuso que el emblema de cada partido coaligado apareciese por separado en dichas boletas, lo cual se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

| Ley General de Partidos Políticos | Ley Electoral del Estado de Chihuahua |
|---|--|
| "Artículo 87. "... "10. <u>Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.</u> "... "12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos | "Artículo 45 "... "4) Los votos se computarán a favor del candidato común y <u>la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común</u> registrado ante el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral. |

| | |
|---|---|
| <p>coaligados, <u>cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral</u>, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y <u>contarán para cada uno de los partidos políticos</u> para todos los efectos establecidos en esta ley."</p> | <p>"5) En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."</p> |
|---|---|

Lo anterior revela una diversidad no sólo en la presentación iconográfica de la propaganda y papelería con la que contendrán las candidaturas comunes y las coaliciones, sino que constituye una diferencia sustantiva entre ambas formas de participación política, porque en un caso el elector emite su voto por el candidato sin importar el partido que lo propone (candidaturas comunes); pues ni siquiera se le da la opción de escoger a uno u otro partido; y, en el otro caso, el ciudadano vota por un partido, porque aunque otro también postule al mismo candidato, puede preferir el instituto político que considere que cumple mayormente con sus expectativas ideológicas (coaliciones).

Estas formas de participación política, puestas en contraste, colocan a los partidos y al electorado frente a 2 modalidades de participación política, cuyo denominador común es exclusivamente la existencia de un solo candidato impulsado por una pluralidad de partidos, pero con la diferencia esencial de que en un caso el peso de la decisión se inclina por el candidato (candidaturas comunes); y, en el otro, a pesar de ser único el candidato, se mantiene la posibilidad de optar por cualquiera de los partidos que lo apoyan (coaliciones); supuesto en el cual, cada uno preserva sus sufragios, sin que pueda o deba distribuirlos, y menos aún, transferirlos a otro partido, si se toma en cuenta que en este segundo caso en la boleta respectiva claramente cada partido fue perfectamente seleccionado por los votantes.

Ahora bien, son infundados los conceptos de invalidez del **PAN** y del **PRD**, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 59/2014, en su sesión correspondiente al 23 de septiembre de 2014, ya estableció que tratándose de candidaturas comunes, las Legislaturas de las entidades federativas tienen libertad para configurar su diseño, a condición de que no vulneren los principios electorales, y que bajo esta forma de participación política los partidos políticos tienen derecho a fijar en el convenio respectivo la forma en la que se distribuirán los votos, lo cual, sí da certeza al electorado, porque éste tiene conocimiento de dicho acuerdo de voluntades y sabrá, por consecuencia, en qué proporción apoyará a cada partido participante en la candidatura común, en los siguientes términos:

Acción de inconstitucionalidad 59/2014,
fallada el 23 de septiembre de 2014

"b) Artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

"El promovente impugnó el artículo citado, por contravenir lo dispuesto por el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos, y autorizar la transferencia de votos entre los partidos que contienden en una elección bajo la figura de la candidatura común.

"El precepto que se combate, a la letra establece:

"Artículo 176. ...

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el instituto. ..."

"Como se advierte, la norma impugnada prevé reglas de cómputo y distribución de los votos respecto de candidaturas comunes, forma de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos que las entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones Locales, de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos (cuya constitucionalidad ha sido reconocida en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014).

"En este sentido, aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones –regulados en la Ley General de Partidos Políticos–, ésta no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"En el caso concreto, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 36, fracción IX, contempla la existencia de las candidaturas comunes, delegando en el legislador local el establecimiento de las reglas a que se sujetarán:

"36. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo sudcaliforniano, quien lo ejerce por medio de los Poderes Constituidos en los términos de esta Ley Fundamental. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"IX. La ley de la materia señalará las reglas a las que se sujetarán las candidaturas comunes.'

"Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en su título décimo primero, capítulo único, 'De las candidaturas comunes, frentes, fusiones y coaliciones', específicamente, en los artículos 174 a 176, regula la figura bajo análisis, destacando, en lo que interesa, las siguientes disposiciones:

"1. Los partidos con registro pueden postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, para lo cual, deben celebrar un convenio firmado por sus representantes y dirigentes y presentarlo para su registro ante el Instituto Estatal Electoral hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 174, párrafo primero).

"2. El convenio debe contener, entre otros, el nombre de los partidos que conforman la candidatura común, así como el tipo de elección de que se trate; el emblema común de los partidos que la integran y el color o colores con que se participa; y la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos que la postulan, para efectos de conservación del registro y otorgamiento de financiamiento público (artículo 174, párrafo cuarto, fracciones I, II y V).

"3. Al convenio debe anexarse la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma a la autoridad electoral (artículo 175, fracción I).

"4. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio, debe pronunciarse sobre su procedencia y publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado (artículo 176, párrafo primero).

"5. Los partidos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios, ni de otros partidos, para la elección que convinieron la candidatura común (artículo 176, párrafo segundo).

"6. En la boleta electoral debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos (artículo 176, párrafo quinto).

"Ahora bien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, este Tribunal Pleno definió a la candidatura común como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan; así también, se le distinguió de la coalición, señalando que, mientras en ésta, los partidos, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, deben llegar a un acuerdo con objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable, en aquélla, cada partido continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener que formular una de carácter común (lo que, en la especie, sí se exige, como se refirió en el punto 3 anterior).

"Con independencia de lo anterior, a diferencia de lo que se establece respecto de coaliciones en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; en el artículo 176, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, se prevé que, en candidatura común, aparezca en un mismo espacio de la boleta el emblema conjunto de los partidos que contengan bajo esta modalidad (como se indicó en el punto 6 anterior).

"De este modo, si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

"En este orden de ideas, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubiesen celebrado y que el Instituto Estatal Electoral haya aprobado y publicado en el Boletín Oficial local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

"De lo anterior, se advierte que, contrario a lo manifestado por el accionante, las reglas establecidas por el legislador local respecto de la candidatura común se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado indi-

vidualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

"Además, no se genera inequidad en la contienda, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad –lo cual, obedecerá a razones de oportunidad y estrategia política de cada uno de ellos–, al tiempo que obligados a alcanzar el porcentaje mínimo de votación que se requiere para conservar el registro y acceder a prerrogativas que, en Baja California Sur, es el tres por ciento de la votación válida emitida.

"Así pues, la justificación de la norma impugnada estriba en la determinación sobre la procedencia o no del registro del convenio de candidatura común que debe hacer el Instituto Electoral del Estado; en la publicación del mismo en el medio oficial de difusión local para conocimiento de los electores; y en la necesidad de otorgar plenos efectos al voto emitido a favor de la candidatura común, no sólo en beneficio del candidato, sino también de los partidos que la conforman, en cuanto a la conservación de registro y el acceso, en particular, a la prerrogativa de financiamiento.

"Similares consideraciones se sostuvieron por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, que, aunque se refiere a coaliciones locales, comparte con la que nos ocupa la premisa básica del emblema común de los partidos políticos que intervienen en el proceso electoral bajo una forma de asociación; a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas, y 118/2008, invocadas por el promovente, que presuponen la aparición en la boleta electoral del emblema por separado de cada uno de los partidos coaligados, cuyas razones, por lo mismo, no son aplicables.

"Por consiguiente, debe reconocerse la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, al haber resultado infundados los argumentos hechos valer por el accionante.

"...

"Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, con aclaraciones, Pérez Dayán y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur."

En estas condiciones, como este Tribunal Pleno ya resolvió los planteamientos esenciales del **PAN** y del **PRD**, procede reconocer la validez de los artículos 42 a 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, con las siguientes salvedades:

- Por lo que hace al artículo 46, en la porción normativa del precepto reclamado que establece: "**coaliciones**", la cual fue declarada inválida en el considerando DÉCIMO de la presente ejecutoria;

- Respecto de la expresión "**fusiones**", contenida en el texto del artículo 46, toda vez que por tal vocablo se desestimaron las presentes acciones acumuladas también en el considerando DÉCIMO de la presente ejecutoria;

- En cuanto a la porción normativa del párrafo primero del artículo 42, que dice: "... **así como coaliciones totales, parciales o flexibles**, ..."; toda vez que suplidos en su deficiencia los conceptos de invalidez, y tal como se declaró en el considerando DÉCIMO de la presente ejecutoria, las Legislaturas Locales carecen de atribuciones para legislar en materia de coaliciones.

- Respecto del inciso b) del párrafo 1 del artículo 44, el cual establece al convenio de candidatura común deberá anexársele los siguientes documentos: "**La documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma electoral a la autoridad electoral**; ..."; pues suplidos en su deficiencia los conceptos de invalidez y conforme lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 (antes 38/2015 y sus acumuladas), falladas el 10 de septiembre de 2015, resulta inconstitucional exigir una plataforma electoral a los partidos que integran una candidatura común, en los siguientes términos:

Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus
acumuladas 46/2015 y 47/2015 (antes 38/2015 y sus acumuladas)
falladas el 10 de septiembre de 2015

"Finalmente, el referido partido alega que resulta inconstitucional que se exija como uno de los requisitos para el registro de candidaturas comunes, que se anexe la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes entregaron en tiempo y forma, su plataforma electoral común a la autoridad electoral, toda vez que este requisito es el que, precisamente, distingue a las coaliciones de las candidaturas comunes, de ahí que el legislador local confunda ambas figuras.

"Así, las porciones normativas analizadas en el presente apartado establecen, a la letra, lo siguiente:

"Artículo 89. Los frentes, las coaliciones, las candidaturas comunes y las fusiones en los que pueden participar los partidos políticos se regirán por lo que establece el título noveno de la Ley de Partidos y este capítulo; por cuanto hace a las candidaturas comunes, en términos de lo que dispone el artículo 85, párrafo 5, de la Ley de Partidos.

"En los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos políticos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y serán tomados en cuenta para la asignación vía representación proporcional y de otras prerrogativas.

"Por cuanto hace a las candidaturas comunes, los partidos políticos con registro, tendrán derecho a postularlas para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, de acuerdo con lo siguiente:

"I. Deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, el cual deberán presentar para su registro ante el IETAM, a más tardar, el 10 de enero del año de la elección.

" ...

"III. El convenio de candidatura común deberá contener:

" ...

"g) Las actas en que consten la ratificación de la candidatura común a gobernador por los comités municipales de los partidos políticos postulantes en todos los Municipios de la entidad.

" ...

"IV. Al convenio de candidatura común deberá anexarse los siguientes documentos:

"a) La documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma, su plataforma electoral común a la autoridad electoral; y ...'

"3. Ahora bien, con relación a la invalidez del inciso a) de la fracción IV del artículo impugnado, el cual exige que al convenio de candidatura común se acompañe la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma electoral común a la autoridad electoral, debe decirse que dicho inciso efectivamente es inconstitucional.

"Al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, este Tribunal Pleno estableció que si bien la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos, una y otra figura tienen importantes diferencias.

"En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.

"A partir de lo anterior, es válido sostener que la diferencia entre candidaturas comunes y coaliciones es, precisamente, que estas últimas exigen la existencia de una plataforma electoral común y como efectivamente lo sostiene la accionante, al prever que los partidos entreguen 'su plataforma electoral común' como anexo al convenio de candidatura común, ello imprime en dicha figura, un requisito que, según el Tribunal Pleno es lo que distingue a las coaliciones.

"Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que lo que torna inconstitucional el requisito establecido por el legislador local ahora impugnado, es que acorde con lo resuelto en la acción 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar sobre la materia de coaliciones y, por tanto, si la diferencia entre coaliciones y candidaturas comunes es la existencia de una plataforma electoral común, entonces el inciso a) de la fracción IV del artículo impugnado es inválido, pues desvanece dicha distinción, lo que implicaría que el Congreso de Tamaulipas invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, toda vez que legisló en materia de coaliciones.

"Ahora bien, a efecto de darle un efecto útil al artículo 89 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, y mantener la regulación de las candidaturas

comunes a nivel local, lo procedente es invalidar únicamente el inciso a), fracción IV, del referido precepto legal, que es el que desnaturaliza la figura de las candidaturas comunes."

Consecuentemente, a partir de esta decisión, los siguientes preceptos de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, deberán leerse de la siguiente forma:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

| TEXTO RECLAMADO | NUEVA LECTURA |
|--|--|
| <p>"Artículo 42</p> <p>"1) Los partidos políticos nacionales o estatales podrán aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, <u>así como coaliciones totales, parciales o flexibles</u>, en los términos de la Ley General de Partidos Políticos, legislación que será aplicable también para el caso de fusiones entre aquéllos. ..."</p> | <p>"Artículo 42</p> <p>"1) Los partidos políticos nacionales o estatales podrán aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, en los términos de la Ley General de Partidos Políticos, legislación que será aplicable también para el caso de fusiones entre aquéllos. ..."</p> |
| <p>"Artículo 44</p> <p>"1) Al convenio de candidatura común deberá anexársele los siguientes documentos:</p> <p><u>"a) La documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma electoral a la autoridad electoral; y</u></p> <p>"b) Las actas que acrediten que los órganos internos de los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos, la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda."</p> | <p>"Artículo 44</p> <p>"1) Al convenio de candidatura común deberá anexársele los siguientes documentos:</p> <p>"b) Las actas que acrediten que los órganos internos de los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos, la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda."</p> |

DÉCIMO CUARTO.—**Presunta inconstitucionalidad de las precampañas obligatorias. Quinto concepto de invalidez (primera parte) del PRD.** En este considerando se analizarán los artículos 92, 95, párrafo 2, y 97, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente: (se transcriben íntegramente los artículos 95, párrafo 2; y 97, párrafo 4, para su mejor comprensión)

→ Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez del artículo 92 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 92

→ Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez del artículo 95, párrafo 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

"1. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"a. Precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

→ Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez del artículo 97, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

"b. Actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

"c. Propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

"d. Aspirante a precandidato, al ciudadano que decide contender al interior de un determinado partido político, con el fin de alcanzar su registro como precandidato dentro de un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular;

"e. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta ley y a los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

"f. Precandidato único, al ciudadano registrado internamente por un partido político y habilitado mediante aviso al Instituto Estatal Electoral para realizar actos de precampaña o proselitismo, aun y cuando no exista contienda interna, a fin de postularse como candidato de un partido político a un cargo de elección popular;

"g. Campaña electoral, al conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, dentro de los plazos establecidos en la ley;

"h. Acto de campaña, a las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellas actividades en que los partidos políticos, las coaliciones, o los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas;

"i. Acto anticipado de campaña, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, así como las reuniones, asambleas o marchas en que los partidos políticos, coaliciones, voceros, candidatos o precandidatos se dirigen de manera pública al electorado para solicitar el voto a favor de alguna candidatura, antes de la fecha de inicio de las campañas electorales respectivas;

"j. Propaganda gubernamental, a aquella de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social que bajo cualquier modalidad de comunicación social difunden los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, con motivo de sus funciones;

"k. Propaganda electoral, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, coaliciones, precandidatos, candidatos registrados, militantes y sus simpatizantes, con fines políticos-electorales que se realizan en cualquier medio de comunicación, ya sea electrónico o impreso, tales como radio, televisión, Internet, telefonía, panorámicos, prensa, folletos, móviles, pintas de barda u otros similares;

"l. Candidato, al ciudadano que, debidamente registrado ante los órganos electorales, pretende acceder a un cargo de elección popular mediante el voto;

"m. Militante de partido político, al ciudadano que formalmente pertenece a un partido político y participa en las actividades propias del mismo, sea en su organización o funcionamiento y que estatutariamente cuenta con derechos y obligaciones, y

"n. Simpatizante de partido político, a la persona que se adhiere espontáneamente a un partido, por afinidad con las ideas que éste postula, sin llegar a vincularse a él por el acto formal de la afiliación."

"Artículo 95

"1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos

políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, esta ley, en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

"2. Todos los partidos debidamente registrados ante el Instituto, están obligados a realizar procesos internos para la selección de candidatos y precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a cargos de elección popular, ante los organismos electorales competentes para su registro, en los términos previstos por la Ley General de Partidos Políticos y el presente ordenamiento."

"Artículo 97

"1. En ningún caso, las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

"2. Para tales efectos, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral podrá ajustar los plazos correspondientes a las precampañas a fin de garantizar que no excedan de sus límites, así como para adecuarlos cronológicamente a las demás disposiciones del presente ordenamiento.

"3. Para los efectos anteriores, las precampañas electorales darán inicio en la forma que sigue:

"a. Durante el mes de febrero del año del proceso electoral, para la elección de candidato a gobernador, y

"b. Durante el mes de marzo del año del proceso electoral, para la elección de candidatos a diputados, miembros de los Ayuntamientos y síndicos.

"4. Los precandidatos únicos podrán realizar precampaña, siempre y cuando el partido político comunique previamente al Instituto Estatal Electoral tal calidad."

El PRD, esencialmente, argumenta lo siguiente:

- Autorizar o "**habilitar**" y obligar a los precandidatos únicos y a sus partidos políticos a realizar actos de precampaña o proselitismo, aun cuando no exista contienda interna, constituye una previsión desproporcionada, excesiva, innecesaria y sin racionalidad alguna, puesto que conlleva gastos y control y fiscalización de tales actos.

- Se confunde el proceso de selección interna mediante el cual, los partidos políticos procesan y aprueban la postulación de candidaturas, con la precampaña electoral, propia de una contienda interna en donde existen 2 o más candidatos con derecho a ser postulados y respecto de los cuales, el cuerpo electoral definido por cada partido político habrá de optar por alguna de dichas opciones; por tanto, al no existir contienda interna como se refiere en la propia norma impugnada, no resulta razonable "**habilitar**" a los precandidatos únicos a realizar actos de precampaña y proselitismo, siendo que la realización de tales actos no se encuentra justificada con la existencia de una contienda interna, como lo refiere la propia norma impugnada, tampoco está justificada la realización de gastos, y potencialmente implican la realización de actos anticipados de campaña con la consabida afectación al principio de equidad.

- Se atenta contra del principio de autodeterminación de los partidos políticos, ya que, si bien conforme la Ley General de Partidos Políticos, éstos están obligados a realizar procesos democráticos para la selección y postulación de candidaturas, ello no necesariamente obliga e implica la realización de precampañas que implican la realización de procesos internos, generándose gastos y erogaciones de partidos y aspirantes. Asimismo, obliga a los partidos políticos a realizar precampañas, impidiendo el procesamiento y deliberación interna para la propuesta de candidaturas, de acuerdos y consensos que se procesan de manera distinta a abiertas contiendas electorales internas.

- Es así que los partidos políticos, conforme al principio de autodeterminación, pueden llevar a cabo el proceso de selección y designación de candidatos, ya sea por la vía de procesos electorales internos, o por otras vías y métodos; es decir, directamente, en términos de la Ley General de Partidos Políticos, de sus estatutos, lineamientos y acuerdos. Además, las normas cuya invalidez se solicita, resultan contrarias a los principios de certeza y equidad, porque todos los que se ubiquen en el supuesto de candidatura única están sujetos a la misma regulación, y dado que permitir actos de propaganda en la fase de precampaña, cuando no se requiere alcanzar la nominación de candidato, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados candidatos, ya que esa propaganda puede generar una difusión de su imagen previamente a la fase de campaña, generando inequidad en la contienda frente a los demás precandidatos que lleguen a postularse.

Son infundados los anteriores argumentos, porque el **PRD** parte de la premisa inexacta, en el sentido de que es obligación de precandidatos únicos de los partidos realizar invariablemente actos de proselitismo en una precampaña electoral, toda vez que esta supuesta obligación no se deduce de la lectura concatenada de los reclamados artículos 95, párrafo 2, y 97, párrafo 4, pues lo cierto es que la primera de estas normas establece una regla general

(realizar precampañas), y la segunda, prevé una excepción, consistente en la existencia de una precandidatura única, es decir, sin contendientes al interior del partido, caso en el cual, el partido en cuestión puede o no llevar a cabo actos de precampaña, con la condición de que su determinación positiva la informe al organismo electoral cuando sólo se presentó en la elección interna una única precandidatura.

En efecto, el primero de los preceptos citados dispone: "... **Todos los partidos debidamente registrados ante el instituto, están obligados a realizar procesos internos para la selección de candidatos y precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a cargos de elección popular, ante los organismos electorales competentes para su registro, en los términos previstos por la Ley General de Partidos Políticos y el presente ordenamiento.**" (artículo 95, párrafo 2); y la segunda de las normas referidas establece: "... **Los precandidatos únicos podrán realizar precampaña, siempre y cuando el partido político comunique previamente al Instituto Estatal Electoral tal calidad.**" (artículo 97, párrafo 4); enunciado este último que al utilizar la expresión "**podrán**", denota que se trata de un poder de obrar sujeto a la voluntad de los partidos, de modo que exclusivamente de ellos dependerá llevar o no a cabo actos de precampaña del precandidato único, y erogar o no los gastos que ello conlleve, sin que se produzca la pretendida intromisión que señala el **PRD**, pues lejos de que esto ocurra, la ley que se analiza deja que sean los propios partidos quienes elijan promover o no a su único precandidato, con el único requisito de que si es positiva su postura, la comuniquen al organismo electoral local.

Por otra parte, tampoco habría la pretendida inequidad que se alega en relación con los demás precandidatos de otros partidos, pues cada uno de ellos evaluará la conveniencia o no de realizar precampañas cuando en sus procesos de selección interna resulten precandidatos de unidad, por lo que en estos casos, si optan por la negativa a promoverlos durante la época de precampañas, ello será porque así lo estimaron útil para sus fines, pero no porque la ley les imponga la obligación de hacer proselitismo en torno a esas personas elegidas en forma unánime por los partidos.

Esta interpretación además es congruente con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, en la cual se establece como derecho de los partidos, y no como obligación, realizar actos de precampaña, en los siguientes términos:

Ley General de Partidos Políticos

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

" ...

"e) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de esta ley y las leyes federales o locales aplicables; ..."

En estas condiciones, procede reconocer la validez de los artículos 92, 95, párrafo 2, y 97, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo quinto, consistente en reconocer la validez de los artículos 98, párrafo 6 –salvo en la porción normativa “público”–, y 105 –al tenor de la interpretación conforme en el sentido de que, en la porción normativa “la emisión de un mensaje público dirigido al electorado”, debe entenderse que ese mensaje no se realice en tiempos oficiales de radio y/o televisión– de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

DÉCIMO QUINTO.—Presunta inconstitucionalidad de la difusión de los resultados de las precampañas. Quinto concepto de invalidez (segunda parte) del PRD. En este considerando se analizarán los artículos 98, párrafo 6, y 105 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente: (se transcribe íntegramente el primero de los preceptos para su mejor comprensión)

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 98

"1. Quienes aspiren a participar en los procesos de selección interna de cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas, acatando en todo momento al órgano partidista competente y a los términos de la convocatoria respectiva.

"2. La propaganda electoral de precampaña deberá reunir, para ser considerada como tal, los requisitos siguientes:

"a. Identificar al partido político de que se trate;

"b. Incluir en la propaganda que se difunda por cualquier medio, en forma visible, la denominación de ser 'precandidato'; señalándolo de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, según corresponda;

"c. Mencionar en la propaganda, en forma visible, el día de la jornada electoral interna o en su caso la asamblea o acto que conforme a las normas internas cada partido político utilice para designar a sus candidatos, y

"d. Omitir toda referencia a la jornada electoral constitucional a efecto de evitar cualquier confusión entre el proceso interno y el constitucional.

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo quinto, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 98, párrafo 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa “público”.

"3. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que les corresponda, para la difusión de sus procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular según lo disponga el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás normatividad aplicable.

"4. Los precandidatos debidamente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados.

"5. Queda prohibido a los precandidatos a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación, por sí o a través de terceros, de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión.

"6. Independientemente de la celebración de los actos electivos que cada partido realice conforme a sus estatutos y procedimientos internos, se permitirá un acto público formal para declarar a los precandidatos ganadores, electos o postulados, siempre y cuando se realice en un solo día, dentro del plazo de tres días siguientes al día de la jornada electiva, previa comunicación al Instituto Estatal Electoral."

"Artículo 105

"Queda permitido a los partidos políticos, coaliciones, así como a los candidatos, la emisión de un mensaje público dirigido al electorado al momento de presentar su solicitud de registro ante el órgano electoral competente, siempre y cuando se realice en las instalaciones del mismo."

El **PRD**, esencialmente, argumenta que las normas reclamadas, contrario a las reglas de temporalidad, financiamiento y fiscalización de los gastos de los partidos políticos y candidatos, "*permite*" la realización de actos generales de proselitismo y propaganda, "*formales*" y "*emisión de mensajes públicos dirigidos al electorado*" en general, fuera del tiempo de campañas electorales, concretamente, antes de que éstas inicien (actos anticipados de campaña).

Es infundado el anterior argumento, toda vez que la autorización para llevar a cabo, por una sola ocasión, un acto formal para hacer la declaratoria del resultado de las precampañas y, posteriormente, la emisión de un mensaje también público para difundir el registro del o los precandidatos, no constituyen actos anticipados de precampaña como sugiere el **PRD**, ya que, por un lado, no se trata de una labor de proselitismo por no tener como propósito fundamental un llamado expreso al voto por determinado candidato, que es lo que caracteriza a las campañas electorales.

Por otro lado, se trata solamente de la obligación que tienen los partidos políticos de mantener informada a la ciudadanía de cuál fue el resultado de la conclusión de las precampañas, así como de la eficacia de éstas a través de la difusión del correspondiente registro de los precandidatos respectivos, pues sólo de esta manera sus militantes y simpatizantes sabrán con certeza que su voluntad se acató con el mensaje de la presentación y recepción oficial de la candidatura.

No obstante lo anterior, como la expresión "**público**", contenida en la primera de las normas reclamadas (artículo 98, párrafo 6) resulta innecesario para dar a conocer entre los militantes y simpatizantes del partido los resultados de las precampañas, y podría dar lugar a conceder alguna ventaja a los partidos que realicen dicho acto de información abierto a toda la ciudadanía, debe invalidarse esta porción normativa, para poder leerse de la siguiente manera:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

| TEXTO RECLAMADO | NUEVA LECTURA |
|--|---|
| <p>"Artículo 98</p> <p>"...</p> <p>"6. Independientemente de la celebración de los actos electivos que cada partido realice conforme a sus estatutos y procedimientos internos, se permitirá un acto <u>público</u> formal para declarar a los precandidatos ganadores, electos o postulados, siempre y cuando se realice en un solo día, dentro del plazo de tres días siguientes al día de la jornada electiva, previa comunicación al Instituto Estatal Electoral."</p> | <p>"Artículo 98</p> <p>"...</p> <p>"6. Independientemente de la celebración de los actos electivos que cada partido realice conforme a sus estatutos y procedimientos internos, se permitirá un acto formal para declarar a los precandidatos ganadores, electos o postulados, siempre y cuando se realice en un solo día, dentro del plazo de tres días siguientes al día de la jornada electiva, previa comunicación al Instituto Estatal Electoral."</p> |

Asimismo, para el reconocimiento de validez del segundo de los preceptos en examen, se determina que es condición para su constitucional interpretación, que: "**la emisión de un mensaje público dirigido al electorado** ...", al que se refiere el artículo 105 reclamado, por ningún motivo podrá emitirse en tiempos oficiales de radio o televisión, toda vez que es facultad exclu-

siva de las leyes generales determinar la forma como han de acceder los partidos políticos y candidatos independientes a estos medios de comunicación, sin que las leyes locales puedan establecer disposiciones en orden a regular su uso con fines electorales.

En tal virtud, procede reconocer la validez de los artículos 98, párrafo 6, y 105 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, hecha excepción de la porción normativa contenida en la primera de esas normas, que dice "**público**"; y a condición de que la segunda de esas disposiciones se interprete en el sentido de que "**la emisión de un mensaje público dirigido al electorado** ...", no se realice en tiempos oficiales de radio y/o televisión.

DÉCIMO SEXTO.—**Presunta inconstitucionalidad de la ineficacia de las opiniones de los observadores electorales. Tercer concepto de invalidez de Morena.** En este considerando se analizará el artículo 4, párrafo 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 4

" ...

"6) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine la autoridad electoral. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados."

En su tercer concepto de invalidez **Morena** argumenta, esencialmente, lo siguiente:

- Si bien el legislador estatal confiere a los observadores electorales la posibilidad de presentar un informe sobre su función, la norma reclamada señala que, en ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, lo cual es contrario a los principios de máxima publicidad, certeza y legalidad electorales, si se tiene en cuenta que, en el ejercicio de esa atribución o prerrogativa ciudadana, tales comunicaciones al organismo electoral se acompañan de elementos

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo sexto, consistente en reconocer la validez del artículo 4, párrafo 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

que, material y objetivamente, podrían demostrar el sentido de sus juicios, conclusiones, informes u opiniones.

- Si, por ejemplo, los observadores electorales presentan evidencias de vulneración al sufragio, a la equidad en la competencia electoral, a otros principios constitucionales, o si, en cualquier forma sus informes y soporte documental que acompañan acreditan la existencia de violaciones a los derechos humanos, es inconcuso que los juicios o conclusiones que formulen y se apeguen a la información sí deben tener efectos jurídicos, considerando que, por disposición del tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, todas las autoridades tienen, en sus respectivos ámbitos de competencia la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

- La expresión "*en ningún caso*" debería entenderse o sustituirse por otra que diga que, "*en su caso*", los informes tendrán efectos jurídicos; sin que ello implique alterar la imparcialidad con que deben conducirse, pues la autoridad que recibe dichos informes, bajo el principio de máxima publicidad, sería quien le asigne o no efectos jurídicos y, desde luego, publicarlos o ponerlos a disposición de los partidos políticos, los candidatos a cargos de elección popular, o de cualquier persona, sin necesidad de acreditar interés; habida cuenta que, de no proceder de esa manera, la autoridad infringiría el principio de máxima publicidad de información bajo su posesión.

Son infundados los anteriores argumentos, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, en su sesión correspondiente al 24 de noviembre de 2015, reconoció la validez de una norma semejante a la que se cuestiona en el presente asunto, en los siguientes términos:

Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, falladas el 24 de noviembre de 2015.

"El partido político Morena impugna el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque en su opinión priva de efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, a todo documento o información que presenten los observadores electorales, lo que sin duda violenta los derechos inherentes a su función de observación electoral plena en el proceso electoral y, eventualmente, implica crear una ficción legal, pero inconstitucional e inconvencional, que priva a los ciudadanos y demás actores del proceso electoral del derecho a conocer la verdad, según la versión no oficial de ciudadanos mexicanos debidamente acreditados ante la autoridad electoral, respecto de determinados actos concernientes a su

desempeño; por ello, esa disposición transgrede los artículos 1o., 6o., párrafos primero, segundo y cuarto, apartado A, fracción I, 7o., 41, base V, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1 y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"El artículo combatido se reproduce a continuación:

"Artículo 200. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.'

"...

"De acuerdo con la regulación que se prevé respecto de los observadores electorales, se tiene que se trata de una forma de participar por parte de los ciudadanos, en lo individual o por medio de la organización a la que pertenezcan, en los actos de desarrollo del proceso electoral en la entidad, pues pueden observar los actos consistentes en: la instalación de la casilla; el desarrollo de la votación; el escrutinio y cómputo en la casilla; la recepción de escritos de incidentes y protesta; la fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; la clausura de la casilla; y la lectura en voz alta de los resultados en el consejo general, distrital o municipal.

"Como su nombre lo indica, los observadores electorales, son las personas encargadas de seguir determinado acontecimiento, en el caso, de carácter político o de proceso electoral, para dar relación de él; y esto explica que la norma combatida establezca que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores en ningún caso, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

"En efecto, no asiste la razón a Morena en cuanto impugna el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues considera que restarle efectos jurídicos a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, equivale a privar a los ciudadanos y demás actores del proceso electoral, del derecho a conocer la verdad, según la versión no oficial, lo que corresponde a una lectura equivocada de la norma combatida y un desconocimiento de la labor de los observadores electorales, porque si bien éstos al poder observar los actos del proceso electoral ya señalados, están presentes ahí, por razones de transparencia, ello no significa que su labor de observadores sustituya la función que corresponde al Instituto

Electoral del Estado que, como organismo público, se le encomienda constitucionalmente la función estatal de organizar las elecciones, la que debe realizar respetando los principios rectores de la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la máxima publicidad. Y este último principio, el de máxima publicidad, es la exigencia constitucional de manejar con transparencia y con la difusión necesaria, toda la información derivada de los actos del proceso electoral, tan es así, que la fracción VI del artículo 8 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, entiende por máxima publicidad que toda la información en posesión del instituto será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

"Por ello, si se reconociera, como lo exige Morena, a los informes de los observadores electorales los efectos jurídicos que exige, ello equivaldría a que éstos se sustituyeran a la autoridad administrativa, cuando la naturaleza de su función no lo permite y cuando tienen como obligación abstenerse de sustituir a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones.

"Además, no existe violación al principio de certeza y legalidad electorales, pues se parte de la base de que el proceso electoral y sus resultados están a cargo de un organismo público local que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y que realiza su función con base en los preceptos constitucionales y legales que rigen su actuación; de donde se entiende que existe entonces, un marco constitucional y legal con base en el cual actúa y, por ello, no puede darse violación al principio de legalidad, el cual, en términos del artículo 8 del código que se analiza, consiste en la adecuación estricta a la ley de todas las actuaciones de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de los partidos políticos. Por lo mismo, tampoco puede existir violación al principio de certeza electoral, ya que la diversa fracción IV del artículo 8 del código, lo conceptúa como aquel principio que obliga a realizar la función electoral con estricto apego a los hechos y las normas, a fin de que sean fidedignos, confiables y verificables.

"En ese contexto, el Instituto Estatal Electoral está obligado a observar esos principios y, por ende, no pueden actualizarse las violaciones que aduce el partido político, pues además parten de la suposición de que sólo los observadores electorales pueden proporcionar o pueden tener el material o los elementos que demuestran la realidad de los hechos en un proceso electoral, cuando todos los actos que lo componen, se entienden llevados a cabo por el organismo encargado de su realización, es decir, por el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

"Aún más, el argumento de Morena también implica el desconocimiento de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Federal, que prevé que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la propia Constitución y las leyes ordinarias, y que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación; por tanto, en el supuesto de que hubieren irregularidades dentro de un proceso electoral, existen los medios de impugnación correspondientes para su regularización y sanción, con la consecuente protección de los derechos fundamentales que el partido actor pretende proteger con su alegato.

"Por tanto, dotar como lo pretende, de efectos jurídicos a los informes y documentos presentados por los observadores electorales, equivaldría primero, a dotar a esos ciudadanos de una naturaleza que no les corresponde y desconocer que es al Instituto Electoral del Estado, a quien compete la organización, vigilancia y máxima publicidad de los actos propios del proceso electoral; de ahí lo infundado del concepto de invalidez de que se trata."

Consecuentemente, conforme lo ya resuelto por este Tribunal Pleno, debe reconocerse la validez del artículo 4, párrafo 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

DÉCIMO SÉPTIMO.—Inconstitucionalidad del requisito de tener la profesión de licenciado en derecho para desempeñar el cargo de secretario ejecutivo del Instituto Electoral local. Cuarto concepto de invalidez (primera parte) del PRD. En este considerando se analizará el artículo 56, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo séptimo, consistente en reconocer la validez del artículo 56, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 56

"1) El secretario ejecutivo del instituto, deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral local y, además, tener título de licenciado en derecho."

El **PRD** argumenta, esencialmente, que la disposición reclamada es contraria al principio de certeza y actuación colegiada del órgano de dirección del órgano público local electoral, así como del derecho ciudadano de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, porque dispone que para ser secretario ejecutivo del citado órgano de dirección electoral, se requiere tener título de licenciado en derecho, lo cual constituye el establecimiento de una limitante arbitraria, innecesaria, desproporcionada e incumple con los criterios de razonabilidad al exigir una profesión determinada.

Son infundados los argumentos anteriores, ya que existe libertad de configuración legislativa para que las entidades federativas establezcan los requisitos para acceder al cargo de secretario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral, en tanto que ni la Constitución Federal, ni las leyes generales respectivas establecen cuáles son las calidades profesionales que se requieren para desempeñar tal cargo y, por tanto, a nivel local cada Legislatura está en aptitud de fijar las condiciones para ocuparlo.

En efecto, el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo 1o., de la Constitución Federal, solamente instituye la figura del secretario ejecutivo de los organismos públicos locales electorales, dejando en libertad a las Legislaturas de las entidades federativas para que sean ellas quienes determinen los requisitos que estimen convenientes para acceder a dicho cargo, en los siguientes términos:

"Artículo 116. ...

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

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia,

gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano."

Además, la exigencia de encontrarse legalmente autorizado para ejercer la profesión de licenciado en derecho, resulta aconsejable para desempeñar las atribuciones que la propia ley reclamada confiere al secretario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral, ya que para el ejercicio de muchas de sus facultades se requiere de aptitudes interpretativas de la normatividad aplicable propias de quienes desempeñan dicha profesión, tal como se aprecia del contenido de los artículos 67 y 68 de ese ordenamiento, cuyos texto son los siguientes:

"Artículo 67

"1. El secretario ejecutivo del consejo estatal tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"a. Preparar el orden del día de las sesiones del consejo estatal; declarar el quórum legal necesario para sesionar; dar fe de lo actuado y acordado en las sesiones, y levantar el acta correspondiente;

"b. Auxiliar al consejero presidente del Instituto Estatal Electoral en las funciones que le encomiende;

"c. Ejecutar los acuerdos del consejo estatal cuando se le instruya a ello por dicho órgano;

"d. Supervisar las funciones de las coordinaciones y comisiones del Instituto Estatal Electoral;

"e. Sustanciar el procedimiento administrativo sancionador y elaborar el proyecto de resolución correspondiente;

"f. Elaborar el proyecto de resolución de los medios de impugnación que sean competencia del consejo estatal;

"g. Dar cuenta de los proyectos de dictamen de las comisiones y subcomisiones que establezca el consejo estatal;

"h. Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros electorales y representantes de los partidos políticos;

"i. Expedir copia certificada de los documentos que obren en los archivos del Instituto Estatal Electoral;

"j. Llevar el archivo del Instituto Estatal Electoral;

"k. Solicitar y obtener las constancias necesarias del Instituto Nacional Electoral que acrediten el registro vigente de los partidos políticos, así como de los acuerdos de aprobación de convenios de fusiones, frentes, coaliciones y plataformas electorales, a efecto de llevar un registro público de los mismos.

"l. Llevar el libro de registro de los candidatos a los puestos de elección popular, tomando especial nota de las candidaturas comunes y

"m. Las demás funciones que le otorgue esta ley, las leyes generales y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 68

"El secretario ejecutivo del consejo estatal estará investido de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, esta función se podrá delegar por acuerdo general del consejo estatal a favor de los secretarios ejecutivos de las asambleas municipales y por acuerdo particular del secretario ejecutivo a favor de cualquier funcionario electoral, en un caso determinado."

Consecuentemente, procede reconocer la validez del artículo 56, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

«.....DÉCIMO OCTAVO.—**Inconstitucionalidad de la facultad del presidente del Instituto Electoral local para remover libremente al secretario ejecutivo del propio instituto. Cuarto concepto de invalidez (segunda parte) del PRD.** En este considerando se analizará el artículo 56, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo octavo consistente en declarar la invalidez del artículo 56, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa "o antes si éste lo decide, oyendo previamente la opinión del Consejo Estatal."

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 56

"1) El secretario ejecutivo del instituto, deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral local y, además, tener título de licenciado en derecho.

"2) El secretario ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del consejo estatal a propuesta del consejero presidente.

"3) La designación del secretario ejecutivo, se efectuará en la primera sesión a la que convoque el consejero presidente del Instituto Estatal Electoral, para llevar a cabo la instalación del consejo estatal.

"4) El cargo de secretario ejecutivo concluye junto con el del consejero presidente que lo propuso, o antes si éste lo decide, oyendo previamente la opinión del consejo estatal. El secretario ejecutivo podrá ser reelecto."

El **PRD** argumenta, esencialmente, que no resulta congruente ni conforme al principio de certeza en materia electoral, la atribución otorgada al consejero presidente del órgano electoral de dirección local para remover al secretario ejecutivo, oyendo previamente la opinión del consejo estatal, no obstante que conforme a las demás normas contenidas en el propio artículo 56 reclamado, exclusivamente corresponde al consejero presidente proponer al consejo general la designación de quien ocupará la titularidad de la secretaria ejecutiva y, en su caso, la remoción de dicho titular, por lo que invariablemente corresponde al órgano colegiado en su conjunto, y no sólo al consejero presidente, determinar cuándo concluye el cargo del repetido secretario.

Son esencialmente fundados los argumentos anteriores, toda vez que si la designación del secretario ejecutivo del organismo local electoral compete a su consejo general, no resulta coherente con esta atribución –la cual, además se ejerce mediante una votación calificada–, que la remoción de ese secretario sea competencia unipersonal de su presidente, bastando en estos casos para la separación del cargo la simple opinión del órgano colegiado, la cual se entiende que no resulta tampoco vinculante para el presidente, con todo lo cual se hace nugatoria la facultad de nombramiento del órgano superior, porque entonces uno solo de los consejeros, concretamente el presidente, tendría la capacidad para dejar sin efectos la voluntad de al menos las dos terceras partes de los integrantes del consejo cuyos votos eligieron a dicho secretario.

Consecuentemente, debe declararse la invalidez del artículo 56, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa que dice "... ***o antes si éste lo decide, oyendo previamente la opinión del Consejo Estatal.***"; de modo que el precepto pueda leerse de la siguiente forma:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

| TEXTO RECLAMADO | NUEVA LECTURA |
|--|---|
| "Artículo 56 " ... "4) El cargo de secretario ejecutivo concluye junto con el del consejero presidente que lo propuso, <u>o antes si éste lo decide, oyendo previamente la opinión del consejo estatal.</u> El secretario ejecutivo podrá ser reelecto." | "Artículo 56 " ... "4) El cargo de secretario ejecutivo concluye junto con el del consejero presidente que lo propuso. El secretario ejecutivo podrá ser reelecto." |

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo noveno, consistente en declarar la invalidez del artículo 65, párrafo 1, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa "o, en su caso, nombrar un secretario ejecutivo interino mientras se designa titular".

DÉCIMO NOVENO.—Inconstitucionalidad de la facultad del presidente del Instituto Electoral local para nombrar un secretario ejecutivo suplente o interino del propio instituto. Cuarto concepto de invalidez (tercera parte) del PRD. En este considerando se analizará el artículo 65, párrafo 1, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 65

"1) Son facultades del consejero presidente del Instituto Estatal Electoral, las siguientes:

" ...

"h. Proponer al consejo estatal el nombramiento del secretario ejecutivo y su suplente o, en su caso, nombrar un secretario ejecutivo interino mientras se designa titular."

El **PRD**, esencialmente, argumenta que es inconstitucional la norma transcrita, porque la designación de un secretario ejecutivo interino no compete al presidente del organismo electoral local, sino al consejo general, y que resulta igual de arbitraria, innecesaria y sin razonabilidad la designación de un suplente en la Secretaría Ejecutiva.

Son esencialmente fundados los anteriores conceptos de invalidez respecto de la figura jurídica del "**secretario ejecutivo interino**", toda vez que la Constitución Federal no prevé su existencia, tal como se aprecia de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1o., de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 116. ...

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

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

(Reformado, 10 de febrero de 2014)

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano."

Además, aun cuando fuera imprescindible la existencia de un secretario "**interino**" por motivos de salud o de fuerza mayor, tampoco resulta coherente con el sistema de designación colegiada del titular de la Secretaría Ejecutiva,

que la elección de quien deba suplirlo temporalmente corresponda en exclusiva al presidente del organismo electoral local, ya que requiriéndose de una mayoría calificada para nombrar al secretario "*propietario*", este requisito prácticamente queda sin efecto, porque bastará con que dicho presidente designe en forma indefinida un "*interino*", sin que a la par proponga a quien deba ocupar el cargo permanentemente, para que sea la voluntad de una persona la que se imponga a la demás de la mayoría de los integrantes del consejo.

Por estas razones, debe declararse la invalidez del artículo 65, párrafo 1, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa que dice: "... ***o, en su caso, nombrar un secretario ejecutivo interino mientras se designa titular; ...***"

Por otra parte, por lo que hace a la figura del secretario ejecutivo "*suplente*", este Tribunal Pleno considera que su previsión legal no es contraria a la norma constitucional transcrita, porque su designación constituye una medida de naturaleza excepcional para dar continuidad a las actividades de esa área administrativa fundamental del organismo público electoral local, a condición de que sea su propio consejo general quien provea su nombramiento, y única y exclusivamente para cubrir alguna ausencia temporal del secretario titular, porque si este cuerpo colegiado tiene atribuciones para designar a este servidor público a través de una mayoría calificada, por identidad de razones tiene facultades para nombrar, a propuesta del consejero presidente, a quien deba suplir las faltas accidentales del secretario titular –también mediante votación calificada–, siempre y cuando ocurran causas de fuerza mayor que a su juicio lo justifiquen plenamente.

De este modo, la norma en cuestión sin la porción invalidada, podrá leerse de la siguiente manera:

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

| TEXTO RECLAMADO | NUEVA LECTURA |
|---|---|
| <p>"Artículo 65</p> <p>"1) Son facultades del consejero presidente del Instituto Estatal Electoral, las siguientes:</p> <p>"...</p> | <p>"Artículo 65</p> <p>"1) Son facultades del consejero presidente del Instituto Estatal Electoral, las siguientes:</p> <p>"...</p> |

"h. Proponer al consejo estatal el nombramiento del secretario ejecutivo y su suplente o, en su caso, nombrar un secretario ejecutivo interino mientras se designa titular."

"h. Proponer al consejo estatal el nombramiento del secretario ejecutivo y su suplente."

VIGÉSIMO.—Inconstitucionalidad de la asignación de regidores de representación proporcional a los partidos que alcancen el 2% del total de la votación municipal válida emitida, no obstante que para mantener su registro se les exige haber obtenido el 3% de la misma votación, en términos de los artículos 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 94, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos. Sexto concepto de invalidez del PAN. En este considerando se analizará el artículo 191 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo texto es el siguiente:

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo, consistente en reconocer la validez del artículo 191 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

"Artículo 191

"1) La asignación de regidores electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a lo siguiente:

"a) En los Municipios que contempla el artículo 17, fracción I, del Código Municipal, los Ayuntamientos podrán tener adicionalmente nueve regidores según el principio de representación proporcional; en los que refiere la fracción II del artículo citado, siete; en los que alude la fracción III, hasta cinco; y, hasta tres, en los restantes comprendidos en la fracción IV;

"b) Tendrán derecho a que les sean asignados regidores de representación proporcional los partidos o coaliciones, que hubiesen registrado planilla de candidatos en la elección respectiva, que no hayan obtenido el triunfo de mayoría relativa y hayan alcanzado por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida. La votación municipal válida emitida resultará de deducir de la votación municipal total emitida, los votos nulos y los votos a favor de candidatos independientes y candidatos no registrados. Para lo anterior, se entiende por votación municipal total emitida el total de votos depositados en las urnas de la elección municipal de Ayuntamiento que corresponda;

"c) Para la asignación de regidores de representación proporcional, se le restará a la votación municipal válida emitida señalada en el inciso anterior, la votación obtenida por los partidos o coaliciones que no hayan alcanzado el 2% de la misma. La distribución se hará mediante rondas de asignación entre los partidos políticos o coaliciones con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos. En una primera ronda se asignará una regiduría a cada partido político o coalición que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida, precisada en los términos del presente inciso.

"d) Si varios partidos políticos o coaliciones se colocaren en este supuesto, de manera que sobrepasen al número de regidurías de representación proporcional que al Municipio correspondan, éstas se otorgarán atendiendo por riguroso orden, al número decreciente del porcentaje de votación obtenida por cada partido o coalición;

"e) Si después de aplicado lo anterior, aún quedaren regidurías por repartir, la asignación por este principio se sujetará a una fórmula que aplicará los siguientes elementos:

"I. Cociente de unidad, y

"II. Resto mayor.

"f) Cociente de unidad, es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada Municipio a favor de los partidos y coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del Ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada Municipio.

"g) Resto mayor de votos, es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político o coalición, una vez hecha la distribución de miembros de Ayuntamiento mediante cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar;

"2) Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

"a) Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad. Los regidores asignados a los partidos políticos o coaliciones, de conformidad con el supuesto contenido en el inciso c) del nume-

ral 1 del presente artículo, corresponden al primer entero en los términos de este párrafo.

"b) La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos políticos o coaliciones, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores y, si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos o coaliciones en la asignación de los cargos del Ayuntamiento, y

"c) Serán regidores propietarios y suplentes, según el principio de representación proporcional, los que aparezcan en primer término con el carácter señalado en el registro que se autorice para la elección según el principio de votación de mayoría relativa."

El **PAN**, esencialmente, argumenta que es inconstitucional el artículo citado por señalar un umbral de votación del 2% de la votación municipal válida emitida, porcentaje menor al umbral de votación del 3% exigido constitucionalmente para que un partido político mantenga su registro, con lo cual, se permite la posibilidad que un partido político consiga la asignación de regidores por el principio de representación proporcional con representatividad en el Cabildo, no obstante que el partido desaparezca y, consecuentemente, tales regidores tendrán que volverse independientes o ingresar a representar otro partido político.

Es infundado el concepto de invalidez aducido, pues el referente utilizado en la primera ronda de asignación de regidores de representación proporcional (2% de la votación municipal válida emitida) es muy distinto del que la Constitución Federal adopta para que los partidos locales conserven su registro (3% de la votación válida emitida en la elección de gobernador o diputados locales); y, por tanto, es falso que por el solo hecho de que un partido obtenga el 2% de la votación municipal válida emitida (sin alcanzar tampoco el 3%), deba necesariamente considerarse que ya perdió su registro, y que, pese a ello, obtendría regidurías de representación proporcional, ya que al existir tantas votaciones municipales como Ayuntamientos en el Estado, es evidente que cada partido obtendrá variados porcentajes de dicha votación, en unos casos no alcanzando el 2% exigido; en otros apenas alcanzándolo sin llegar al 3%, y probablemente, en otros más, superándolo con creces aún más allá del 3%.

De ahí que nunca podría afirmarse que por el hecho de que en un determinado Ayuntamiento, un partido logre el 2% de la "**votación municipal válida emitida**", sin llegar al 3%, exista el riesgo inminente de que perderá su registro, pues bien puede acontecer que los valores porcentuales de la votación para la designación de los integrantes de otros Ayuntamientos sea diferenciada, superando sobradamente aún el 3% de esa votación.

En efecto, el concepto del "**2% de la votación municipal válida emitida**", sólo comprende un porcentaje de los votos obtenidos en las elecciones de cada uno de los Ayuntamientos, y eso significa que se trata de una base variable de acuerdo al grado de éxito que obtengan los partidos en las elecciones de las autoridades que integran los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, lo cual se deduce de la propia definición que proporciona el inciso b) del párrafo 1 del artículo 191 reclamado, en el sentido de que "**... se entiende por votación municipal total emitida el total de votos depositados en las urnas de la elección municipal de (sic) Ayuntamiento que corresponda; ...**"; es decir, este tipo de votación está referida a la que se produce por cada Ayuntamiento, porque así se deduce de la frase "**...Ayuntamiento que corresponda; ...**"

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la votación para la elección de los integrantes de los Ayuntamientos ni siquiera está prevista como referente para la conservación del registro de los partidos locales, sino que el parámetro que debe utilizarse para estos fines, conforme lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Federal, es la votación válida emitida en las elecciones del "**Poder Ejecutivo o Legislativo Locales**", tal como se advierte de su texto que es el siguiente:

Constitución Federal

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

"f) ...

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

Consecuentemente, al tratarse de dos parámetros distintos con universos de votación diversos, porque uno se prevé para la conservación del registro de los partidos y comprende una votación que proviene de todo el territorio del Estado; y el otro, es el que se exige para participar en la primera ronda de asignación de regidurías de representación proporcional, y se contabiliza por cada uno de los ámbitos municipales; debe reconocerse la validez del artículo 191 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

VIGÉSIMO PRIMERO.—**Efectos.** La invalidez de las disposiciones declaradas inconstitucionales surtirá efectos en cuanto se notifiquen los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 94/2015 y 96/2015, promovidas por los partidos políticos Morena y Acción Nacional, respecto de los artículos 11, párrafo primero, 15, 16 y 17, todos de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en términos del considerando quinto de este fallo.

TERCERO.—Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 92/2015, 94/2015 y 96/2015, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Morena y Acción Nacional, respectivamente, respecto de los artículos 46, este último en la porción normativa que dice: "**fusiones**"; y 217, párrafo 1,

inciso g), fracción II, en la porción normativa que indica: "... **militante, afiliado o su equivalente**, ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 42, párrafo 1, en la porción normativa que indica: "... **coaliciones totales, parciales o flexibles** ..."; 44, fracción I, inciso a); 46, en la porción normativa que dice: "**coaliciones**"; 98, párrafo 6; en la porción normativa que dice: "**público**"; 56, párrafo 4; en la porción normativa que dice: "... **o antes si éste lo decide, oyendo previamente la opinión del Consejo Estatal**."; 65, párrafo 1, inciso h); en la porción normativa que dice: "... **o, en su caso, nombrar un secretario ejecutivo interino mientras se designa titular**; ..."; y 286, párrafo 1, inciso c), todos de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

QUINTO.—Con la salvedad a que se refieren los dos puntos resolutive anteriores, se reconoce la validez de las demás normas reclamadas, pero a condición de que el artículo 105 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la porción normativa que dice "**la emisión de un mensaje público dirigido al electorado** ...", se interprete en el sentido de que ese mensaje no se realice en tiempos oficiales de radio y/o televisión, en términos del considerando décimo quinto de esta ejecutoria.

SEXTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

SÉPTIMO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes; y, en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a

la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, al catálogo de temas y a la cuestión previa.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, consistente en el sobreseimiento respecto de los artículos 11, párrafo 1, 15, 16 y 17 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 46, en la porción normativa que indica "... fusiones ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo segundo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracción II, en la porción normativa que indica "... militante, afiliado o su equivalente ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 46, en la porción normativa que indica "... fusiones ...", y 217, párrafo 1, inciso g), fracción II, en la porción normativa que indica "... militante, afiliado o su equivalente ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, frac-

ción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la declaración de invalidez adicional a la porción normativa que señala "... frentes ...", Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, consistente en la declaración de invalidez del artículo 42, párrafo 1, en la porción normativa que indica "... coaliciones totales, parciales o flexibles ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo cuarto, consistente en la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 44, párrafo 1, inciso a), y 98, párrafo 6, en la porción normativa que señala "... público ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 46, en la porción normativa que indica "... coaliciones ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo octavo y décimo noveno consistentes, respectivamente, en la declaración de invalidez de los artículos 56, párrafo 4, en la porción normativa que precisa "... o antes si éste lo decide, oyendo previa-

mente la opinión del consejo estatal.", 65, párrafo 1, inciso h), en la porción normativa que refiere "... o, en su caso, nombrar un secretario ejecutivo interino mientras se designa titular ... ", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones respecto de que hay ciertos aspectos de esta materia que pueden regular los Estados, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 286, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo sexto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 4, párrafo 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 27, párrafo 3, inciso f), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 27, párrafo 3, inciso f), 29, 35, 36, 37, 38, 39, 75, párrafos 1, inciso a), y 2, 248, 249 y 266 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 42 –salvo su párrafo 1, en la porción normativa que indica "... coaliciones totales, parciales o flexibles ...", 43, 44 –salvo su párrafo 1, inciso a)–, 45 y 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo séptimo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 56, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 92 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 95, párrafo 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y anunciaron voto de minoría. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 97, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. Los

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Sánchez Cordero de García Villegas anunciaron voto de minoría.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 98, párrafo 6 –salvo en la porción normativa que señala "... público ..."– y 105 –al tenor de la interpretación conforme en el sentido de que, en la porción normativa que indica "... la emisión de un mensaje público dirigido al electorado ...", debe entenderse que ese mensaje no se realice en tiempos oficiales de radio y/o televisión– de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 191 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Medina Mora I. votaron en contra. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo segundo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracción II, en la porción normativa que indica "... tres años ...", de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo segundo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas

y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 223, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 223, párrafos 2 y 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo cuarto, relativo a los efectos. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas se ausentaron durante esta votación.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.

II. FACULTAD CONCURRENTENTE ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN MATERIA EDUCATIVA. NO INCLUYE LA REGULACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE.

III. SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO. LA REGULACIÓN DEL INGRESO, PROMOCIÓN, RECONOCIMIENTO Y PERMANENCIA EN AQUÉL ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN [INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 2o., NUMERALES 21 Y 29; 24, 80 BIS 1 (PRIMERA PARTE), 80 BIS 5, 80 BIS 8, PRIMER PÁRRAFO, 80 BIS 21, 80 BIS 27, 80 BIS 28 Y SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA].

IV. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA DETERMINACIÓN DE LAS NORMAS APLICABLES PARA LA EVALUACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE Y DIRECTIVOS ES FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 80 BIS 40 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

V. SERVICIO DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR. SU REGULACIÓN ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 80 BIS 2 Y 80 BIS 3 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

VI. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA REGULACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE NOMBRAMIENTOS DEFINITIVOS DE BASE ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 80 BIS 4 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

VII. EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR. LA REGULACIÓN PARA PROMOCIONES A CARGOS CON FUNCIONES DE DIRECCIÓN Y DE SUPERVISIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 80 BIS 8, FRACCIÓN I, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS Y FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

VIII. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA ASIGNACIÓN DE HORAS ADICIONALES PARA LOS DOCENTES QUE NO SEAN DE JORNADA CORRESPONDE EN EXCLUSIVA AL LEGISLADOR FEDERAL

(INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 80 BIS 22 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

IX. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA REGULACIÓN DE LA SEPARACIÓN DEL SERVICIO SIN GOCE DE SUELDO POR DESEMPEÑO DE UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN QUE IMPIDA EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN DOCENTE, ES FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN [INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 80 BIS 1 (SEGUNDA PARTE) DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA].

X. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 80 BIS 9, 80 BIS 14, 80 BIS 16, 80 BIS 25, 80 BIS 39 Y TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

XI. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR LA REASCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 80 BIS 33 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

XII. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA DEFINICIÓN DEL RÉGIMEN TRANSITORIO RELATIVO A LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL CON FUNCIONES DOCENTES, DE DIRECCIÓN Y DE SUPERVISIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS QUINTO Y SÉPTIMO TRANSITORIOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

XIII. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA REGULACIÓN DE LAS SANCIONES APLICABLES ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 80 BIS 7, 80 BIS 15 Y 80 BIS 24 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

XIV. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA REGULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN MATERIA DE ESTÍMULOS Y RECONOCIMIENTOS DE CARÁCTER SOCIAL SON COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

XV. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA REGULACIÓN SOBRE LOS ELEMENTOS QUE DEBERÁN CONTENER LAS CONVOCATORIAS DE PROMOCIÓN A CARGOS DIRECTIVOS Y DE SUPERVISIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA, ASÍ COMO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN, ES COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA [INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 80 BIS 8, FRACCIÓN I, INCISO B) Y 80 BIS 34 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA].

XVI. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN A NIVEL ESTATAL ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 19 BIS, 25, 80 BIS, 80 BIS 6, 80 BIS 10, 80 BIS 11, 80 BIS 12, 80 BIS 13, 80 BIS 17, 80 BIS 18, 80 BIS 19, 80 BIS 20, 80 BIS 23, 80 BIS 26, 80 BIS 29, 80 BIS 30, 80 BIS 31, 80 BIS 32, 80 BIS 35, 80 BIS 36, 80 BIS 37, 80 BIS 38, 80 BIS 41, 80 BIS 42, 80 BIS 43, 80 BIS 44 Y SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2014. LA FEDERACIÓN POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO. 22 DE OCTUBRE DE 2015. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintidós de octubre de dos mil quince**.

VISTOS, para resolver los autos de la controversia constitucional identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Norma impugnada, autoridades emisora y promulgadora.** Por escrito presentado el catorce de abril de dos mil catorce ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de **consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presiden-**

te de la República, promovió controversia constitucional contra el Estado de Sonora, por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, solicitando la invalidez del siguiente acto.

Norma general:

El Decreto número **noventa y ocho**, por el que se reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad el jueves tres de abril de dos mil catorce; en específico, **los artículos 2o., numerales 21 y 29, 24, 76, 80 Bis 2, 80 Bis 3, 80 Bis 5, 80 Bis 6, 80 Bis 8, 80 Bis 9, fracción I, penúltimo y último párrafos y fracción II, último párrafo (sic), 80 Bis 10, 80 Bis 14, 80 Bis 15, 80 Bis 16, 80 Bis 21, 80 Bis 22, 80 Bis 24, 80 Bis 25, 80 Bis 27, 80 Bis 28, 80 Bis 33, 80 Bis 34, 80 Bis 39, 80 Bis 40, tercero, quinto, sexto y séptimo transitorios.**

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora señaló como antecedentes del caso, los siguientes:

"a) El 10 de diciembre de 2012, el titular del Ejecutivo Federal presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación.

"b) Mediante oficio No. DGPL 62-II-2-174 de fecha 11 de diciembre de 2012, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Equidad de Género.

"c) El 26 de febrero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En sus artículos tercero y quinto transitorios del Decreto de reforma constitucional, se dispuso que el Congreso de la Unión, para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de la Ley Fundamental, deberá expedir las leyes respectivas.

"d) El 11 de septiembre de 2013, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, se expide la Ley Gene-

ral del Servicio Profesional Docente y se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, respectivamente.

"Es de señalar que en el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, se dispuso que los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables, con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor ..."

TERCERO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El Ejecutivo Federal estimó violados los artículos 3o., 73, fracción XXV, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además hizo valer como conceptos de invalidez los que a continuación se transcriben:

"X. Conceptos de invalidez.

"Consideración genérica sobre la invasión de esferas competenciales a nivel constitucional por violaciones a leyes que distribuyen competencias concurrentes en materia educativa.

"De conformidad a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en la controversia constitucional 54/2009, existen diversos tipos de concurrencia que encuentran una diversa regulación a nivel constitucional y legal.

"En el caso concreto de la materia educativa y el servicio profesional docente, estamos frente a una facultad concurrente que permite a la Federación distribuir competencias entre ella misma, las entidades federativas y los Municipios.

"En atención al precedente resuelto en la controversia constitucional 29/2000, el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa, mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los gobiernos locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.

"Tomando en cuenta lo antes expuesto, se concluye que, **sólo el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones para determinar la distribución**

competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa y el servicio profesional docente, y cada entidad federativa debe regular en su legislación interna a partir de las atribuciones y contenidos específicos que se hayan establecido en las leyes generales aplicables.

"Por tanto, consideramos que el hecho de que un órgano legislativo local desatienda los términos establecidos en una Ley General en la que se distribuyen competencias, produce una violación a la competencia del orden federal para distribuir y operar del sistema concurrente.

"Queda claro que el parámetro de constitucionalidad es la propia ley general, pero sin que sea necesario considerar a la misma como una norma con jerarquía superior que permite hacer un contraste de constitucionalidad.

"En este sentido, el problema de constitucionalidad que se puede verificar no deriva de que el legislador local contradiga o vaya más allá de los contenidos de las leyes generales, sino de que se desatienda la distribución competencial que fue realizada directamente por el Congreso de la Unión, mediante dichas leyes.

"A fin de dar un orden lógico-jurídico a los conceptos de invalidez que se plantean en la presente controversia constitucional, se hace notar a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los mismos se encuentran estructurado de la siguiente manera:

"A. Violaciones al ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión.

"B. Violaciones al ámbito de atribuciones del Ejecutivo Federal.

"C. Violaciones al ámbito de atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.

"D. Violación al Servicio Profesional Docente consignado en la Constitución General.

En esta tesitura, se hacen valer los siguientes conceptos de invalidez:

"A. Los artículos 2o., numerales 21 y 29, 24, 80 Bis 2, 80 Bis 3, 80 Bis 5, 80 Bis 6, 80 Bis 8, 80 Bis 9, fracción I, penúltimo y último párrafos y fracción II, último párrafo, 80 Bis 10, 80 Bis 14, 80 Bis 15, 80 Bis 16, 80 Bis 21, 80 Bis 22, 80 Bis 24, 80 Bis 25, 80 Bis 27, 80 Bis 28, 80 Bis 39, tercero, quinto, sexto y séptimo transitorios de la Ley de Educación para el

Estado de Sonora, violan la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, y en consecuencia, transgreden los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de la Constitución General.

"Tal como quedó previsto en el apartado de 'consideraciones previas' del presente escrito, sólo el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones para determinar la distribución competencial de la función social educativa entre órdenes de gobierno, incluyendo el servicio profesional docente, pudiendo cada entidad federativa regular su legislación interna a partir de la emisión normativa por parte del Poder Legislativo Federal.

"Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que la Ley de Educación para el Estado de Sonora, se extralimita de las atribuciones que le otorga la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo cual implica una invasión de esferas competenciales al Congreso de la Unión, tal como se observa a continuación:

"1. Los artículos 2o., numerales 21 y 29, 24, 80 Bis 2 (sic), 80 Bis 6 (sic), 80 Bis 9 (sic), 80 Bis 14, 80 Bis 21, 80 Bis 27, 80 Bis 28 y sexto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer como marco normativo para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo, lo consignado en contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos.

"El Congreso de la Unión determinó que la Ley General del Servicio Profesional Docente, es reglamentaria del artículo 3o. constitucional y, en consecuencia, rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio.

"Dispuso que sus normas sean de orden público e interés social, y de observancia general y obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos, siendo consecuencia que el marco normativo aplicable a las entidades federativas deba ajustarse a las previsiones de la misma.

"Asimismo, tal como lo señaló con antelación, dentro de los objetivos de la ley se encuentra el relativo a regular el Servicio Profesional Docente en la educación básica y media superior; y establecer los perfiles, parámetros e indicadores del citado servicio.

"Bajo este esquema, el artículo 14 del ordenamiento en comento, dispone que, para alcanzar los propósitos del Servicio Profesional Docente deben

desarrollarse perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referente para la buena práctica profesional.

"En este escenario, la Ley General del Servicio Profesional Docente, dispone el mecanismo para la constitución de los perfiles, parámetros e indicadores, en los siguientes términos: (se transcribe)

"De lo expresado con antelación, es dable concluir que el Congreso de la Unión fijó claramente cuál es el marco normativo al que deberán ajustarse las entidades federativas para armonizar su legislación a fin de implementar el servicio profesional docente. Esto es, determinó que para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, se aplicarán los perfiles, parámetros e indicadores que al efecto se establezcan por el orden federal.

"Basta recordar que la reforma constitucional en materia educativa, tuvo como objeto eliminar condiciones escalafonarias/administrativas para la planta docente y establecer un servicio profesional docente basado en evaluaciones y concursos para el ingreso, promoción y permanencia en cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado.

"Este escenario implica necesariamente que el marco normativo aplicable al servicio profesional docente, será el contenido en la ley de la materia, a través de la aplicación de los perfiles, parámetros e indicadores que al efecto se establezcan, con el objeto de comprobarse que efectivamente se cumple con las obligaciones inherentes a la función que realiza el docente y con el fin constitucional de brindar una educación de calidad.

"Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, se advierte que los artículos que a continuación se transcriben de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues pretenden incorporar, como marco normativo al servicio profesional docente, lo consignado en contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos. (se transcribe)

"De lo transcrito, se advierte que en el Estado de Sonora, sin tomar en consideración lo mandatado en la Ley General del Servicio Profesional Docente, constituye como marco jurídico aplicable al servicio profesional docente los contratos colectivos, acuerdos, reglamentos, decretos y demás disposiciones jurídicas que se han venido aplicando.

"En efecto, la Ley de Educación para el Estado de Sonora contempla:

"• El servicio profesional docente local (promociones, ascensos, cambios, incrementos de horas y otros movimientos) está basado en un esquema de escalafón que se rige por lo consignado en contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos.

"• La autoridad educativa local y los organismos descentralizados en lo referente al ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior, están obligados a reconocer los acuerdos alcanzados a través de contratos colectivos, convenios, minutas y acuerdos celebrados por éste a través de las instancias respectivas y su organización sindical, que estipulan beneficios laborales, profesionales, salariales y sociales.

"• Sujeta la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, a los términos y criterios establecidos en el marco jurídico laboral vigente, así como en los contratos colectivos, acuerdos, minutas y reglamentos.

"• Los parámetros escalafonarios están sujetos a contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos.

"• Existencia de reglamentos escalafonarios o de promoción.

"• Se mantendrán vigentes todos los contratos colectivos, acuerdos, reglamentos, decretos y demás disposiciones jurídicas en materia de promoción y cambios de adscripción que se han venido aplicando a la fecha, lo anterior para determinar la selección del personal docente que recibirá la promoción cuando haya más de uno que cumpla con los requisitos establecidos.

"Se debe entender que al servicio profesional docente no le resultan aplicables los parámetros escalafonarios que establece la ley local, ni tampoco los contenidos y mecanismos consignados en contratos colectivos de trabajo, decreto, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos.

"En el título segundo, capítulo IV denominado 'De la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión' de la Ley General del Servicio Profesional Docente se establecieron los supuestos y las condiciones que debían reunir aquellas personas que estuvieran interesadas en promoverse a cargo con funciones de dirección y de supervisión. En el capítulo V, se implementó la promoción de la función, dirigida a aquellas personas que destacaran en los procesos de evaluación; y, en el capítulo VI, se especifican otras promociones en el servicio, como la asignación de horas adicionales.

"Asimismo, en el artículo 26 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se advierte que para ejercer el derecho a promocionarse a otro cargo: a) el docente debe contar con una antigüedad mínima de dos años; b) se efectuará mediante concursos de oposición que garantizaran la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, y c) cumplir con los términos y condiciones previstas en la ley.

"Además, la Ley General del Servicio Profesional Docente contempló aspectos como la antigüedad, conocimientos y aptitudes del docente, como bases fundamentales para obtener un ascenso, tal como lo establece el artículo 123 constitucional, apartado B, y no así como se prevé en la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

"Lo anterior, invariablemente se traduce en que el Congreso de Sonora fijó parámetros para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente, distintos a los establecidos en la Ley General de la materia, lo cual conculca la atribución del Congreso de la Unión para definir los términos de la concurrencia entre órdenes normativos en materia educativa y de servicio profesional docente de conformidad a los artículos 3o. y 73, fracción XXV, constitucionales.

"2. El artículo 80 bis 2 (sic) de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia de separación del servicio sin goce de sueldo.

"El Poder Legislativo Federal estableció en el artículo 78 de la Ley General del Servicio Profesional Docente que las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión.

"Al respecto conviene señalar lo manifestado en la discusión del Dictamen de la Ley General del Servicio Profesional Docente en el seno de la Cámara de Senadores al respecto: (se transcribe)

"Como se advierte de lo anterior, el espíritu del legislador fue de que en nuestro país dentro del sistema educativo nacional se eliminaran las comisiones con goce de sueldo.

"Ahora bien, el artículo que se tilda de inconstitucional señala: (se transcribe)

"De lo anterior, se advierte que, el legislador local determinó que la separación del encargo sin goce de sueldo no operará cuando se actualice el supuesto previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora, que a la letra señala: (se transcribe)

"Ahora bien, la posibilidad que tiene una entidad federativa no permite que contradiga directamente hipótesis normativas que fueron definidas por la Federación en uso de competencias propias.

"En esta tesitura, **el Congreso Local violenta las atribuciones del Congreso de la Unión para definir la concurrencia en la materia educativa y de servicio profesional**, ya que contradice directamente la determinación del orden federal de que toda separación del servicio docente será sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión.

"Luego entonces, ese Alto Tribunal deberá declarar la inconstitucionalidad del precepto combatido.

3. El artículo 80 bis 3 (sic) de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al modificar las razones de ingreso al servicio profesional docente.

"De conformidad con la Ley General del Servicio Profesional Docente, el ingreso es entendido como el proceso de acceso formal al servicio profesional docente.

"Para tal efecto, el artículo 21 del ordenamiento en cita, señala que el ingreso a la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, se llevará a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias.

"El artículo 24 de la ley en comento, señala que en los concursos de oposición para el ingreso que se celebren en los términos de la misma podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente; así como con los requisitos que establezca la convocatoria respectiva, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional. En la educación básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos, privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos; también se considerarán perfiles relativos a las disciplinas especializadas de la enseñanza.

"En lo referente al ingreso al servicio en la educación básica, la Ley General fija los siguientes términos y criterios:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias expedidas por las autoridades educativas con base en la información derivada del Sistema de Información y Gestión Educativa.

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la Secretaría de Educación Pública estime pertinentes. En su caso, las convocatorias describirán los perfiles complementarios autorizados por la Secretaría de Educación Pública.

"c) Las convocatorias, una vez aprobadas por la Secretaría de Educación Pública, se publicarán conforme al programa anual y de mediano plazo (conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación), y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar. Cuando el caso lo justifique a juicio de la autoridad educativa local y con la anuencia de la Secretaría, podrán expedirse convocatorias extraordinarias.

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de ingreso sean definidos conforme a lo previsto en la ley general.

"En relación con los términos y criterios para el ingreso al servicio en la educación media superior, se precisa:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias formuladas por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación del número de ingresos, y demás elementos que las autoridades educativas o los organismos descentralizados estimen pertinentes. Las convocatorias deberán contemplar las distintas modalidades de este tipo educativo, así como las especialidades correspondientes.

"c) Las autoridades educativas y organismo descentralizados, en el ámbito de su competencia, emitirán, con anticipación suficiente al inicio del ciclo académico, las convocatorias respectivas conforme a las necesidades del servicio y a los programas anual y de mediano plazo; las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, deberán colaborar en la difusión de estas convocatorias.

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de ingreso sean definidos conforme a lo previsto en la ley general.

"Lo anterior, es corroborado en el artículo 80 Bis 4 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, sin embargo, al señalar en el numeral **80 BIS 3** (sic) que '*Todo ingreso al servicio de educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, será para cubrir plazas que hayan quedado vacantes una vez agotado el derecho para promocionarse que tienen los trabajadores de base en el servicio, de conformidad con esta ley*', invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al modificar el proceso de ingreso formal al Servicio Profesional Docente.

"En efecto, en primer lugar, establece que, el ingreso al servicio de educación básica y media superior será para cubrir plazas que hayan quedado vacantes, lo cual es contrario al espíritu de la ley general.

"Esto es, la norma impugnada contempla un régimen diferenciado para el ingreso al servicio profesional docente, pues otorga a los trabajadores de base el derecho de participar preferentemente respecto de aquellos que no lo son.

"Lo anterior es así, pues será hasta que se haya agotado el derecho de los trabajadores de base para promocionarse, que los otros podrán participar en el ingreso al servicio.

"Bajo esa temática, la disposición que se combate es contraria a lo establecido en el artículo 24 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que dispone que, en los concursos de oposición para el ingreso que se celebren, podrán participar todas las personas en igualdad de condiciones.

"En concordancia con lo anterior, la norma impugnada, además contraviene lo señalado en el artículo 7, fracción XIV, de la ley general en cita, que establece como atribuciones de las autoridades educativas locales en el ámbito de la educación básica, administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido, con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso.

"Asimismo, transgrede el esquema de ingreso, puesto que el mecanismo que establece la legislación que se impugna, implica romper el esquema de concursos públicos a través de convocatorias, ya que, como se encuentra regulado en el artículo 80 Bis 3 que se tilda de inconstitucional, faculta a la autoridad educativa local a realizar dos concursos, uno para los trabajadores de base, y posteriormente, otro para los que no tengan tal carácter.

"De conformidad a la fracción IX del artículo 3o. constitucional, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

"Por su parte, las fracciones I, III, IV y V del artículo 7 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, otorgan al Instituto Nacional, las atribuciones siguientes:

- "• Definir los procesos de evaluación a que se refiere esa ley y demás disposiciones aplicables.

- "• Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación obligatoria.

- "• Autorizar los parámetros e indicadores para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia, así como las etapas, aspectos y métodos de evaluación obligatorios.

- "• Asesorar a las autoridades educativas en la formulación de sus propuestas para mantener actualizados los parámetros e indicadores de desempeño para docentes, directivos y supervisores.

"Por otra parte, de la lectura de los artículos 8 y 9 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se advierte que, las entidades federativas sólo tienen competencias para proponer criterios a las autoridades federales y en su caso para operar las evaluaciones correspondientes.

"En este orden de ideas, el artículo 8, fracción V, de la ley general referida señala que, es competencia de las autoridades locales participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funcio-

nes de dirección o de supervisión de conformidad con los lineamientos y periodicidad que el instituto determine. A su vez el artículo 9, fracción IV, de la misma norma legal determina que, compete a las autoridades locales, para la educación media superior, proponer al instituto las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere esta ley.

"Queda claro entonces que, las entidades federativas no tienen competencia para definir criterios de ingreso, promoción y permanencia en el Servicio Profesional Docente.

"En consecuencia, al fijarse en la norma estatal combatida un sistema de ingreso al servicio profesional diversos al previsto en la ley general de la materia, se conculca la atribución del Congreso de la Unión para definir los términos de la concurrencia constitucional en la educación y el servicio profesional docente.

4. El artículo 80 bis 5 (sic) de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al regular la forma de otorgar un nombramiento definitivo en la educación básica y media superior.

"En efecto, el artículo 3o., fracción III, de la Constitución General establece que, la ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional.

"En ese sentido, y como ya se ha manifestado a lo largo del presente escrito, es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que regule, entre otras cosas, el ingreso al servicio profesional docente.

"Ahora bien, el artículo 22 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en su primer párrafo, establece lo siguiente: (se transcribe)

"De la lectura del artículo antes transcrito, se advierte que el legislador federal estableció en la ley general, que en la educación básica y media superior el ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento de base después de 6 meses de servicio, sin que el personal tenga nota desfavorable en términos de la misma ley.

"Por su parte, el artículo 80 BIS 5 (sic) de la Ley de Educación del Estado de Sonora, establece lo siguiente: (se transcribe)

"Del análisis del artículo antes transcrito, de la ley del Estado de Sonora, se aprecia que en la parte final del mismo, establece mayores elementos que los regulados por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"En primer lugar señala que en la educación básica y media superior, el ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento definitivo de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esa ley, siendo que lo correcto debe ser en términos de la ley general y, en segundo lugar, señala que se debe respetar el marco jurídico laboral vigente en el Estado de Sonora, sin embargo, dichos elementos no fueron contemplados por el legislador federal en la ley general, por lo que las autoridades que expidieron la ley estatal invadieron el ámbito de competencias al establecer dichos elementos.

"Lo anterior, se insiste, pues la Ley General del Servicio Profesional Docente es la única normatividad que puede establecer los elementos para el ingreso a una plaza docente en la educación básica y media superior y, a su vez, obtener un nombramiento definitivo después de 6 meses sin nota desfavorable.

"Se corrobora lo anterior, con el contenido del artículo 4, fracción XVIII, de la Ley General del Servicio Profesional Docente: (se transcribe)

"Del artículo anterior, se advierte que, existen diferentes tipos de nombramientos, dentro de los cuales se encuentra el definitivo, que es el nombramiento de base que se da por tiempo indeterminado en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"Entonces, el legislador local modifica un concepto que fue definido en la ley general, cuestión que claramente invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para definir los términos de la concurrencia en la materia educativa/servicio profesional docente y, por ende, las cuestiones que serían definidas directamente en ese ordenamiento sin posibilidad de una modulación o adición posterior por parte de las entidades federativas.

"En consecuencia, se solicita a ese Alto Tribunal decretar fundados los argumentos antes expuestos para el efecto de reconocer la invalidez de la porción normativa que se analiza.

5. El artículo 80 bis 6 (sic) de la Ley de Educación para el Estado de Sonora invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, para determinar la forma en que se asignarán plazas durante el ciclo escolar que queden vacantes.

"La Ley General del Servicio Profesional Docente, establece en su artículo 23 que en la educación básica y media superior, las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán asignar las plazas que durante el ciclo escolar queden vacantes conforme a lo siguiente:

"• Con estricto apego al orden de prelación de los sustentantes, con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, que resultaron idóneos en el último concurso de oposición y que no hubieran obtenido una plaza anteriormente. Este ingreso quedará sujeto a lo establecido en el artículo 22 de la Ley General del Servicio Profesional Docente. La adscripción de la plaza tendrá vigencia durante el ciclo escolar en que sea asignada y el docente podrá ser readscrito, posteriormente, a otra escuela conforme a las necesidades del servicio, y

"• De manera extraordinaria y sólo cuando se hubiera agotado el procedimiento señalado en el punto anterior, a docentes distintos a los señalados. Los nombramientos que se expidan serán por tiempo fijo y con una duración que no podrá exceder el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente. Sólo podrán ser otorgados a docentes que reúnan el perfil.

"De lo anterior, se advierte que, el Congreso de la Unión, determinó que las plazas que durante el ciclo escolar quedaran vacantes se asignarán con estricto apego a los resultados obtenidos en el último concurso de oposición y solo de manera excepción, cuando se hubiesen agotado los docentes aprobados en el concurso, pondrán a docentes distintos a los señalados y que reúnan el perfil.

"Ahora bien, el artículo 80 bis 6 (sic) que se tilda de inconstitucional señala: (se transcribe)

"Al respecto, el numeral impugnado consagra un sistema diverso para asignar la ocupación de plazas vacantes durante un ciclo escolar, pues contrario a lo que dispuso el Congreso de la Unión, estableció que, previo a la asignación con estricto apego a los resultados obtenidos en el último concurso de oposición, los docentes de base en servicio, tendrán prelación respecto de cualquier otro.

"Lo anterior, resulta contrario al sistema que al efecto dispuso el Congreso de la Unión, en uso de su atribución para definir la concurrencia entre el orden federal y los (sic) órdenes estatales en la materia educativa y de servicio profesional docente, por consiguiente, ese Alto Tribunal deberá declarar la inconstitucionalidad del numeral combatido.

"Se entiende, que si bien los Congresos Estatales tiene atribuciones para reglamentar la materia, la misma se encuentra limitada a las competencias y contenidos que fueron expresamente asignado por la ley general, sin que sea posible considerar que existe una posibilidad de modificación o modulación lo expresamente definido por el orden federal.

"6. Los artículos 80 bis 8 (sic), 80 Bis 15 y 80 Bis 24 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer que se sancionarán a quienes no se sometan a las reglas impuestas por dicha ley, tratándose de ingreso y promoción.

"Para corroborar la invalidez de las porciones normativas antes citadas, es necesario saber su contenido, por ello se transcriben a continuación: (se transcribe)

"De lo anterior se advierte que, quienes participen en alguna forma de ingreso, de promoción o de promoción en el servicio, distinta a lo establecido en el capítulo o sección respectiva de la ley estatal, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones correspondientes de acuerdo al marco jurídico aplicable en el Estado de Sonora.

"Se considera que la mera remisión que realizan los artículos que se impugnan al capítulo o secciones de la ley local, sea inconstitucional, puesto que cualquier forma de promoción en el servicio, debe realizarse de conformidad con lo (sic) dispone la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"La ley local pretende suplantar el régimen aplicable para las promociones en el servicio, a pesar de que los artículos 26, 40 y 44 de la Ley General del Servicio Profesional Docente señalan de forma expresa que, los únicos sistemas de promoción en la función son los previstos en ese cuerpo normativo y que se verifican a través de concursos de oposición para aquellas personas que hayan ejercido como docentes durante por lo menos 2 años.

"En virtud de lo anterior, consideramos que la contradicción directa de la norma impugnada con la normativa de la ley general, violenta las competencias federales para definir los términos de la concurrencia en la materia del servicio profesional docente, razón por la cual, esa Suprema Corte deberá decretar la invalidez de las porciones normativas que se impugnan en el presente concepto.

"7. El artículo 80 bis 9 (sic), fracción I, penúltimo y último párrafos y fracción II, último párrafo, de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulneran la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer una regulación diversa para el caso de la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión.

"El artículo impugnado de la Ley de Educación del Estado de Sonora, establece en lo conducente, lo siguiente: (se transcribe)

"De la transcripción anterior se advierte, de la fracción I, que tratándose de la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica, cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos que se establezcan en las convocatorias respectiva, la autoridad educativa local, en apego a los reglamentos de escalafón o de promociones, determinaran la selección del personal docente que recibirá la promoción. Dicha designación se realizará siempre y cuando se haya cerrado la etapa de cambios de adscripción.

"Por su parte, en la fracción II del mismo precepto, dispone que en la promoción a cargos de dirección y de supervisión en la educación media superior, cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos que se establezcan en la convocatoria que corresponda, los organismos descentralizados, en apego a los contratos colectivos, determinarán la selección del personal docente que recibirá la promoción.

"En ese orden de ideas, existe una invasión de la competencia del Congreso de la Unión para regular la concurrencia de órdenes de gobierno en el servicio profesional docente, pues las partes normativas antes analizadas, establecen reglas para la promoción de los docentes que no se encuentran contempladas en la Ley General de Servicio Profesional Docente.

"Como ya dijo, anteriormente, los artículos 26, 40 y 44 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la única forma de obtener una promoción es mediante concursos de oposición para personas que hayan ejercido como docentes un mínimo de dos años.

"En ese orden de ideas, el Congreso de la Unión, a través de la Ley General del Servicio Profesional Docente, no otorga facultades al legislador local para regular los términos y criterios para otorgar las promociones a cargos, con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica o educación media superior diferentes, por lo que se deberán de someter a las condiciones que se establecieron en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"En ese sentido, es evidente que la Ley de Educación para el Estado de Sonora invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, para definir los términos y operación de la concurrencia en la materia educativa, y de servicio profesional docente, al regular situaciones que fueron expresamente prohibidas en la Ley General del Servicio Profesional Docente, por lo que se solicita declarar fundado el concepto de invalidez que se expone para el efecto de declarar inconstitucional la porción normativa que se analiza.

"8. Los artículos 80 bis 10 (sic), 80 Bis 14, 80 Bis 16, 80 Bis 25, 80 Bis 39, tercero transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al fijar la intervención de las organizaciones sindicales en el Servicio Profesional Docente.

"El Congreso de la Unión, determinó en la Ley General del Servicio Profesional Docente, en materia de intervención de las organizaciones sindicales, lo siguiente: (se transcribe)

"Del numeral transcrito se advierte que, la ley de la materia otorga únicamente a los sindicatos educativos participación como observadores en las evaluaciones, sin que ello implique injerencia o toma de decisiones en la evaluación a los docentes.

"Es de resaltar que, si bien la intervención de las organizaciones sindicales es con el objeto de ejercer sus funciones de atención laboral de sus agremiados, ello no implica que la ley general le faculte para participar en el proceso de evaluación de los docentes.

"Ahora bien, la Ley de Educación para el Estado de Sonora, en materia de las organizaciones sindicales señala: (se transcribe)

"De los artículos transcritos se advierte que, a diferencia de lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente, las organizaciones sindicales tendrán intervención en los proceso de evaluación en los siguientes términos:

"• Al término del periodo de inducción en la promoción de una plaza en la educación básica, la autoridad educativa local evaluará el desempeño del personal con intervención de la organización sindical, para determinar si cumple con los requerimientos propios de la función directiva.

"• Las organizaciones sindicales participan, en conjunto con las autoridades educativas locales, realizarán las acciones necesarias para que en el

diseño y operación de los programas de reconocimiento se cumpla con lo dispuesto en la Ley de Educación del Estado de Sonora.

"• Integran el Comité de Transparencia, el cual tiene por objeto, vigilar los procesos de evaluación dispuestos por la Ley General Docente, para que se lleven a cabo conforme a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia, así como detectar y recibir inconformidades de los evaluados y turnarlas a las autoridades competentes para su conocimiento y resolución.

"• Las propuestas de las organizaciones sindicales, serán consideradas en las disposiciones que regirán la evaluación del servicio educativo, en los términos de lo dispuesto en la Ley de Educación para el Estado de Sonora, que al efecto expida la autoridad educativa local y los organismos descentralizados.

"Queda claro entonces que, el precepto impugnado, permite que las organizaciones sindicales participen en las evaluaciones docentes cuando se trata de una cuestión que corresponde llevar a cabo en exclusivo a las autoridades educativas federales y locales en sus respectivos ámbitos materiales de competencia, sin la intervención de los sindicatos.

Esta circunstancia violenta la competencia federal para definir los términos de la concurrencia de órdenes de gobierno en materia de servicio profesional docente, ya que desconoce que la ley general en la materia confirió al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y las autoridades educativas federales y locales de forma exclusiva, la definición y ejecución de las evaluaciones del personal docente. Por tanto, se solicita la declaratoria de invalidez del precepto impugnado.

"Bajo este esquema, resulta claro que las normas generales que se combaten, al dar mayores intervenciones a las organizaciones sindicales, a las determinadas por el Congreso de la Unión en el artículo 33 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, por lo que se invade la esfera de competencias que al efecto le otorgan al Poder Legislativo Federal los numerales 3o. y 73, fracción XXV, constitucionales para definir los términos y alcance de la concurrencia en la materia.

"Por consiguiente, devienen inconstitucionales los artículos 80 Bis 10, 80 Bis 14, 80 Bis 16, 80 Bis 25, 80 Bis 39, y tercero transitorio, de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

"9. El artículo 80 Bis 14, de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al

establecer una regulación diversa para cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión.

"Para acreditar la invalidez del artículo que se analiza, resulta necesario transcribir el artículo 31 de la Ley General del Servicio Profesional Docente: (se transcribe)

"De la lectura del artículo anterior, se advierte que, en la educación básica y media superior, la autoridad educativa local y los organismos descentralizado podrán cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión, cuando por las necesidades del servicio no deban permanecer vacantes.

"Los nombramientos que expidan, serán por tiempo fijo; **sólo podrán ser otorgados a docentes en servicios por el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente** y dichas plazas deberán ser objeto del concurso inmediato posterior.

"Ahora bien, el artículo 80 Bis 14 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, establece lo siguiente: (se transcribe)

"De la lectura del precepto antes transcrito, se advierte prácticamente la misma redacción que el artículo 31 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, sin embargo, la ley estatal establece una regulación diversa que sobrepasa sus facultades, lo cual invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para definir los alcances de la concurrencia en la materia de servicio profesional docente.

"Como ya se analizó anteriormente, el artículo es inconstitucional al darle intervención a la organización sindical en respeto a las disposiciones o lineamientos escalafonarios, situación contraria al servicio de promoción y evaluación previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"Además de lo anterior, el precepto de la ley estatal sostiene que, los nombramientos temporales para cubrir las plazas con funciones de dirección o de supervisión a que se refiere este apartado, cuando por las necesidades del servicio no deban permanecer vacantes, se deberán otorgar preferentemente a los docentes en servicio.

"La palabra preferente, según el Diccionario de la Real Academia Española, lo define como: (se transcribe)

"Es decir, la Ley de Educación para el Estado de Sonora, en su artículo 80 Bis 14, establece que los nombramientos que en ese precepto se regulan, serán otorgados de preferencia a los docentes en servicio, con ello se deja abierta la posibilidad de que se asigne un nombramiento, por tiempo fijo, para cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión, a personas que no se encuentren en el servicio docente.

"Dicha situación es contraria a lo dispuesto por el Congreso de la Unión en la Ley General del Servicio Profesional Docente, en específico, al artículo 31, ya que en él se ordenó que los nombramientos por tiempo fijo para cubrir temporalmente las plazas con función de dirección o de supervisión se otorgan sólo a docentes en servicio por el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente y posteriormente dichas plazas deberán ser objeto del concurso inmediato posterior.

"En conclusión, al establecer el Congreso del Estado de Sonora en su ley de educación local la posibilidad de cubrir temporalmente las plazas con personal preferentemente docente, establece la posibilidad de que dicho nombramiento pueda realizarse a persona que no se encuentre en servicio, lo cual implica una violación al ámbito de facultades del Congreso de la Unión para legislar los términos de la concurrencia entre órdenes (sic) normativos en la materia.

"10. El artículo 80 Bis 22 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para determinar la forma en que se asignarán horas adicionales para los docentes.

"La Ley General del Servicio Profesional Docente en lo referente a la asignación de horas adicionales para los docentes, dispone en el artículo 42, lo siguiente: (se transcribe)

"Del numeral transcrito, se advierte las reglas a las cuales se sujetarán la autoridad educativa local o el organismo descentralizado, para la asignación de horas adicionales a los docentes, lo cual será considerado como una promoción.

"Asimismo, se advierte que la asignación de horas se materializara en función de las necesidades del servicio.

"De igual manera establece que en caso de que haya más de uno que cumpla con los requisitos establecidos, será atribución de las autoridades educativas y los organismos descentralizados prever, conforme a los criterios esta-

blecidos en el artículo que se comenta, las reglas necesarias para seleccionar al personal docente que recibirá la promoción.

"Ahora bien, el artículo que se tilda de inconstitucional, señala: (se transcribe)

"Del precepto transcrito, se advierten dos cuestiones que resultan inconstitucionales:

a. La selección del personal docente que recibirá la promoción, en caso de que exista más de un interesado que cumpla con los requisitos, se realizará en apego a los reglamentos de escalafón o de promociones o su equivalente para el nivel de educación media superior.

"Al respecto, las reglas a las que alude el numeral 46 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán prever para seleccionar al personal docente que recibirá la promoción cuando haya más de uno, que cumpla con los requisitos establecidos, debe realizarse conforme a los criterios establecidos en el propio artículo 42 en cita, sin que implique ello, tal como lo realiza el Congreso del Estado de Sonora, que las mismas se sujeten a los reglamentos de escalafón o de promociones o su equivalente para el nivel de educación media superior.

"Esto es, las reglas están sujetas a: i. reunir el perfil requerido para las horas disponibles, y ii. obtener en la evaluación del desempeño un resultado que sea igual o superior al nivel que la autoridad educativa local o el organismo descentralizado proponga y el Instituto de Evaluación autorice para estos efectos.

"Por tal motivo, al modificar el esquema previsto en la ley general, se invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, debiéndose en consecuencia declarar la inconstitucionalidad del artículo que se combate.

b. La asignación se realizará siempre y cuando se haya cerrado la etapa de cambios de adscripción, como se prevé en el marco jurídico y disposiciones legales vigentes.

"Al respecto, de igual manera, se conculca el esquema previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, ya que la asignación de horas no está sujeta a cierres de adscripción, sino al hecho de que se generen va-

cantes por bajas definitivas o por incremento natural de los grupos, tal como lo previene el propio artículo que se impugna en su primer párrafo.

"En tal motivo, al haberse reglamentado un supuesto contrario a lo marcado por la Ley General del Servicio Profesional Docente, resulta claro que se invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para definir la concurrencia constitucional en la materia, siendo consecuencia de ello que se declare la inconstitucionalidad del precepto que se impugna.

"11. El artículo 80 bis 33, de la Ley de Educación del Estado de Sonora, es contrario a lo dispuesto por las leyes secundarias, pues modifica, sin tener atribuciones para ello la autoridad legislativa local, lo dispuesto por el legislador federal.

"El artículo 80 Bis 33, transgrede de manera directa lo previsto por los numerales 53 y octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que literalmente disponen: (se transcribe)

"De las hipótesis previstas por dichos artículos, se advierte lo siguiente:

"i. Según el artículo 53, se darán por terminados los efectos del nombramiento del personal docente que no alcance un resultado suficiente a la tercera evaluación que se le practique;

"ii. Como una excepción a la disposición anterior, el artículo octavo transitorio prevé que el personal que a la entrada en vigor de la ley general docente, se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, podrá ser readscrito, bajo los supuestos que ahí se contemplan, para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, o bien, incorporarse a los programas de retiro que se les autoricen.

"Esto es, que respecto del personal que a la entrada en vigor de la ley general docente cuente con nombramiento definitivo y se encuentre en servicio, no se darán por terminados los efectos de sus nombramientos, aun cuando no alcancen un resultado suficiente en la tercera evaluación, por el contrario, podrán ser readscritos para continuar con otras tareas, o incorporarse a los programas de retiro.

"Sin embargo, la ley local pretende ampliar este beneficio que la ley general contempla únicamente para determinadas personas, otorgándolo sin limitación alguna al personal que cuente con nombramiento definitivo y se

encuentre en servicio, sin importar si tal situación se actualizó con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"En efecto, el citado precepto de la ley local, en su primer párrafo, dispone lo siguiente: (se transcribe)

"Bajo este supuesto, todo el personal que cuente con nombramiento definitivo y se encuentre en servicio, con independencia del momento en que se actualizaron dichas condiciones, tendría el derecho de gozar de los beneficios que contempla la ley general docente en su artículo octavo transitorio, para el caso de no aprobar las evaluaciones respectivas por tercera ocasión consecutiva, esto es, ser readscritos para continuar con otras tareas dentro de dicho servicio, o bien, acogerse a los programas de retiro.

"Lo anterior, rompe con la finalidad buscada por el legislador federal, es decir, que el personal docente que no alcance un resultado satisfactorio en tres evaluaciones consecutivas, sea separado del servicio público, por no haber demostrado contar con los requisitos, cualidades y aptitudes necesarios para el ejercicio de la función docente, situación que también vulnera el principio constitucional previsto en el artículo 3o., esto es, que la educación sea de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.

"De conformidad a la fracción III del artículo 3o. constitucional, corresponde a la ley reglamentaria fijar los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.

"Se entiende entonces que la operación del servicio de evaluación de los docentes es una cuestión definida a nivel constitucional y legal que no es susceptible de ser regulada o modulada por las entidades federativas.

"Así, la Federación puede señalar en la Ley General del Servicio Profesional Docente, los plazos y las personas que pueden ser beneficiarias de una readscripción, sin que los mismos puedan ser ampliados o modificados por el orden estatal, salvo que existiese competencia expresa para tales efectos en la ley general.

"Recordemos que el artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente señala que en caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por termina-

dos los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda.

"En ese sentido, se estima que la ley local contradice directamente la regulación del Servicio Profesional Docente en la ley general ya que amplía el esquema de los beneficios de la readscripción de docentes de manera ilimitada y, por ende, nulifica la posibilidad de condicionar la permanencia de los docentes a los resultados de sus evaluaciones. Claramente, esta cuestión nulifica la esencia misma de la reforma constitucional y legal, puesto que impide que el personal docente de nuevo ingreso pueda ser separado del servicio en caso de no ser apto para el mismo.

"El legislador local no puede violentar los términos de operación de una facultad concurrente que han sido definidos expresamente por el legislador federal, puesto que esto vulnera la competencia federal para definir los términos de la concurrencia en materia de educación y servicio profesional docente y por ende la plena eficacia de los contenidos de los artículos 3o. y 73, fracción XXV, constitucional.

"Por lo anterior, debe declararse la invalidez del artículo 80 bis 33, de la Ley de Educación del Estado de Sonora, en virtud de que se contrapone con las disposiciones constitucionales y legales antes referidas.

"12. Los artículos quinto y séptimo transitorios de la Ley de Educación del Estado de Sonora, vulneran la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al modificar el plazo que señala la Ley General del Servicio Profesional Docente, para el persona (sic) que a la entrada en vigor de la ley general cuente con nombramiento definitivo.

"La Ley General del Servicio Profesional Docente al respecto señala lo siguiente: (se transcribe)

"Lo anterior implicó que el Congreso de la Unión fijara fechas para la aplicación de lo previsto en los artículos octavo y noveno transitorios del Decreto por el cual se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"Esto es, en primer lugar, señaló que todo personal docente, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados que al 12 de septiembre de 2013, contara con un con (sic) nombramiento definitivo, debe ajustarse a los procesos de evaluación y a los programas de regularización que la propia ley general señala, aclarando que quien no alcanza un resultado suficiente en la

tercera evaluación, no sería separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio.

"Misma situación reguló, en tratándose del personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión, en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados que a la entrada en vigor de la ley general tuviera nombramiento provisional.

"Al respecto, cabe señalar que dichos artículos transitorios precisan que las hipótesis que tratan, comenzarán a regir a partir de la entrada en vigor de la ley general docente, sin que el legislador federal precisara que sería a la entrada en vigor de cada ley de carácter local.

"Esto es, la fecha a contar es la prevista en los artículos octavo y noveno transitorios en comento, es decir, 12 de septiembre de 2012, mientras que la señalada por el Congreso del Estado de Sonora en los artículos quinto y séptimo transitorios del Decreto de reformas a la Ley de Educación del Estado de Sonora es el 3 de abril de 2014, es decir, más de un año.

"Ahora bien, la competencia constitucional que se ha conferido al orden federal, para que a través de una ley general, se determine la forma efectiva de la participación de las entidades federativas y Municipios en materia educativa y de servicio profesional docente, conlleva la posibilidad de definir los términos y parámetros mediante los cuales se dará eficacia y funcionalidad a dicho sistemas de concurrencias.

"Se entiende que el Congreso de la Unión tiene la posibilidad, en términos de la cláusula prevista en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, de expedir todas aquellas leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas sus facultades constitucionales. En el caso de la reglamentación de una materia concurrente como la educativa, esto se traduce, en que el otorgamiento de una competencia específica por el Congreso Federal, conlleva necesariamente la posibilidad de que sea el que fije los plazos en los cuales la misma se debe hacer efectiva.

"Bajo esta vertiente resulta claro que el Congreso del Estado de Sonora se extralimitó de las facultades que tiene, en franca transgresión de las atribuciones que en la materia tiene el Congreso de la Unión al pretender modificar y diferir los términos de la aplicación de normas federales, razón por la cual ese Alto Tribunal deberá declarar la inconstitucionalidad del numeral combatido.

"13. El artículo 80 Bis 40 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora determina la aplicación de leyes federales y tratados internacionales en la materia educativa, se violentan los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales.

"El precepto que se impugna dispone lo siguiente: (se transcribe)

"Se considera que el legislador local no puede establecer la posibilidad de aplicar normas internacionales o federales para regular una materia concurrente como el servicio profesional docente.

"Corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, determinar en una ley los términos en los cuales se ejercerá la concurrencia en materia educativa y de Servicio Profesional Docente, incluyendo cuáles serán las normas específicas que resultarán aplicables.

"El artículo 1 de la Ley General del Servicio Profesional Docente señala que es una Ley Reglamentaria de la Fracción III del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (sic) rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.

"Así, por ejemplo, el artículo 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente dispone que las relaciones de trabajo del personal docente con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable, salvo por lo dispuesto en esa ley.

"En ese sentido, **es el Congreso Federal el que define cuáles son las normas que resultarán aplicables para regular el Servicio Profesional Docente**, sin que esta circunstancia pueda ser modificada por el legislador local en ejercicio de su competencia concurrente.

"Además de que permitir la aplicación de ciertas leyes o tratados equivaldría a someter a la evaluación del personal docente a procedimientos que no resultan aplicables a determinados casos o que incluso podrían ser contradictorios con los mecanismos de evaluación para ingreso, promoción y permanencia de los docentes ya previstos a nivel constitucional y legal.

"Por tanto, se debe declarar la invalidez de este precepto puesto que pretende hacer aplicables a los procesos de evaluación de los docentes, contenidos y procesos que no fueron contemplados expresamente por el legislador federal en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"B. Los artículos 76, 80 Bis 9 y 80 Bis 34 violan la esfera de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública.

"Es de señalar que los artículos que se combaten en el presente apartado, de igual manera transgreden las atribuciones del Congreso de la Unión, pues el Poder Legislativo del Estado de Sonora carece de atribuciones para normar atribuciones que le corresponde normar (sic) al primero de los citados.

"1. El artículo 76 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, viola la esfera de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública Federal, en materia de aprobación de las convocatorias de ingreso y promoción, así como para emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes.

"En términos del artículo 12, fracción XI, de la Ley General de Educación, corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal fijar los lineamientos generales de carácter nacional, a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley; que en su parte conducente señala: (se transcribe)

"De lo expuesto, se advierte con total claridad que el Congreso de la Unión, determinó en la Ley General de Educación, como atribución exclusiva de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que los lineamientos generales de carácter nacional, a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social, estableciendo que los Consejos podrán proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, considerados, entre otros, en los programas que al efecto emita la citada secretaría.

"Ahora bien, el artículo 76 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, señala en la parte conducente lo siguiente: (se transcribe)

"En las relatadas condiciones, al establecer el legislador local como atribución de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, la relativa a fijar programas en materia de estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, invade la esfera de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, pues ésta es la facultada en términos de la Ley General de Educación para ello.

"Resulta claro, que lo anterior vulnera la atribución federal para definir los términos de la concurrencia en materia educativa según lo dispuesto en los artículos 3o. y 73, fracción XXV, constitucionales, toda vez que se desconoce la distribución competencial que fue realizada por el Congreso de la Unión para que sea la Secretaría de Educación Pública la encargada de la reglamentación de los programas de estímulos.

"En este tenor, debemos considerar que el Congreso de la Unión es el único ente facultado para determinar la forma en la que se repartirán las atribuciones en materia educativa entre los diversos órdenes de gobierno. Lo anterior presupone que, los órdenes normativos sólo pueden ejercer las competencias que les fueron distribuidas, sin poder ejercer competencias que no les fueron expresamente otorgadas por la Ley General de Educación.

"Por tanto, la Secretaría de Educación local no puede ejercer atribuciones en materia de regulación de programas en materia de estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, al ser una atribución reservada exclusivamente a la autoridad federal, razón que justifica la declaratoria de invalidez del precepto impugnado.

"2. Los artículos 80 Bis 9 y 80 Bis 34 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, violan la esfera de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública Federal, en materia de aprobación de las convocatorias de ingreso y promoción, así como para emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes.

"Tal como se expuso con antelación, la Ley General del Servicio Profesional Docente otorga a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, facultades expresas en la implementación del servicio en cuestión.

"En efecto, el artículo 10 de la Ley General del Servicio Profesional Docente establece que, le corresponde a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal:

"• Aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción que para la educación básica prevé esta ley.

"• Emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes de educación básica a que se refiere el artículo 54 de esta ley, de manera que tales programas sean acordes y pertinentes con los niveles de desempeño que se buscan.

"• Emitir los lineamientos generales de los Programas de Reconocimiento, Formación Continua, de Desarrollo de Capacidades, de Regularización y de Desarrollo de Liderazgo y Gestión.

"Dichas atribuciones, encuentran relación con lo previsto en los artículos 26 y 54 de la citada ley general, los cuales disponen: (se transcribe)

"De lo anterior, resulta claro que el Congreso de la Unión, otorgó a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, atribución para determinar los elementos que considere pertinentes que deberán tener las convocatorias a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica, así como definir los lineamientos generales de los programas de regularización.

"Ahora bien, los artículos 80 Bis 9 y 80 Bis 34 de la Ley de Educación del Estado de Sonora, otorga las citadas atribuciones a la Secretaría de Educación y Cultura de dicha entidad federativa, lo cual claramente invade la esfera de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal.

"Los artículos cuya inconstitucionalidad se somete a consideración de ese Máximo Tribunal, establecen lo siguiente: (se transcribe)

"Tomando en cuenta lo anterior, ese Alto Tribunal, deberá declarar fundado el concepto de invalidez y, por consiguiente, la inconstitucionalidad de las normas combatidas, ya que la ley general otorga dichas atribuciones a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, y no a secretarías de las entidades federativas, cuestión que vulnera la atribución del Congreso de la Unión para definir los términos de la concurrencia en la materia.

"C. Violaciones al ámbito de atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.

"1. El artículo tercero transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invade la esfera de competencias establecidas por el Congreso de la Unión al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

"Lo anterior es así, en virtud de que el artículo 7 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, prevé como atribuciones del Instituto, tanto para la educación básica como media superior, entre otras:

"• Definir los procesos de evaluación a que se refiere la ley y demás disposiciones aplicables.

"• Definir, en coordinación con las autoridades educativas competentes, los programas anual y de medio plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación.

"• Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden.

"Las anteriores facultades, vinculan a las autoridades educativas, de cualquier nivel de gobierno, a sujetarse a las disposiciones que, sobre los aspectos de evaluación de los docentes, defina o emita el Instituto. Por tanto, es inconstitucional que una disposición local conceda atribuciones para expedir tal regulación a autoridades diversas, como en el caso lo es la autoridad educativa de carácter local.

"El citado artículo tercero transitorio, establece: (se transcribe)

"Es importante destacar que la Ley General del Servicio Profesional Docente, al ser una ley concurrente, establece atribuciones para las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, en los términos siguientes: (se transcribe)

"Dentro de las relacionadas atribuciones, anteriormente detalladas, no se advierte que se otorguen atribuciones a las autoridades educativas locales, para expedir las disposiciones que regirán la evaluación del Servicio Educativo en el Estado de Sonora, como lo dispone el artículo tercero transitorio de la ley local; en consecuencia, tal disposición es inconstitucional, pues invade el ámbito de competencia del Congreso de la Unión al conferir mayores atribuciones de las previstas en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"De esta forma, concluimos que el definir y expedir las normas que rigen los procesos de evaluación para docentes son atribuciones que se ha conferido exclusivamente al órgano constitucional autónomo en materia de evaluación educativa que no son susceptibles de ser ejercidas por ningún órgano de las entidades federativas.

"Por tanto, el legislador estatal incorrectamente atribuye a un órgano local una competencia que constitucional y legalmente corresponde a un organismo autónomo del orden federal como el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.

"Lo anterior representa una violación a los artículos 3o., fracción IX, 73, fracción XXV y 124 constitucionales puesto que el Estado de Sonora se excede en el ejercicio de sus competencias e invade las competencias de la Federación, al haber otorgado a un órgano técnico la competencia para definir estándares para la evaluación docente; a pesar de que la Constitución y el Congreso de la Unión reservaron la misma de forma exclusiva al orden federal para ser ejercida por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

"Lo anterior, en la inteligencia de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en su carácter de órgano constitucional autónomo del orden federal no puede promover el medio de control constitucional que nos ocupa en contra de invasiones competenciales de una entidad federativa como el Estado de Sonora, de conformidad a lo señalado por el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General..."

CUARTO.—**Trámite de la demanda.** Mediante proveído de catorce de abril de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional **40/2014**; por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro **Alberto Pérez Dayán**, quien por acuerdo de veintiuno siguiente, admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Estado de Sonora, por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación a la demanda, asimismo, tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; y finalmente, ordenó dar vista al procurador General de la República, para los efectos legales conducentes.

QUINTO.—**Contestación de la demanda.** El Congreso del Estado de Sonora, por conducto del presidente de la Mesa Directiva del Congreso y el Poder Ejecutivo, a través del subprocurador de Control de Procesos en ausencia del titular de la procuraduría general de Justicia de esa entidad federativa, dieron contestación a la demanda mediante diversos escritos presentados el treinta de mayo y diecisiete de junio de dos mil catorce, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. El Congreso del Estado de Sonora. Al formular la contestación al ocurso inicial de demanda, sostuvo fundamentalmente lo siguiente:

1. Que lo procedente es sobreseer en la controversia constitucional que nos ocupa, ya que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no cuenta con facultades constitucionales y legales para representar a la Federación, tampoco para alegar invasión de competencias al Congreso de la Unión, debido a que si bien es cierto que, para acreditar su personalidad acompañó a la demanda copia certificada de su nombramiento, lo cierto es que éste fue otorgado con base a una facultad constitucional que no le corresponde, ya que el artículo 102, apartado A, de la Ley Suprema, en el que se fundamentó la designación, no establece la figura del consejero jurídico del Poder Ejecutivo, sino del procurador general de la República; además mencionó que la improcedencia deriva de que la representación para actuar en nombre de la Federación le corresponde al procurador general de la República, atento a lo dispuesto en los artículos 4, fracción II, inciso b) y 6, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en tanto que el consejero jurídico del Poder Ejecutivo únicamente puede representar al Titular del Ejecutivo, de acuerdo a lo previsto en los artículos 4 y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2. Estimó que también se debía sobreseer respecto de los artículos 2, numerales 21 y 29, 24, 80 Bis 2, 80 Bis 6, 80 Bis 9, 80 Bis 14, 80 Bis 21, 80 Bis 27, 80 Bis 28 y sexto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, debido a que la parte actora no expuso las razones por las cuales consideró que los referidos artículos eran contrarios a la Constitución, ya que sólo se limitó a afirmar –sin sustento– que resultaban violatorios de la competencia del Congreso de la Unión (sic).

3. En contestación al punto 1 de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora, señaló: a) que no es cierto que invadió las facultades de la Federación, ya que la concurrencia que figura en la Ley General del Servicio Profesional Docente, es en materia educativa y no en la laboral, ya que la facultad de regular las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores le corresponde al Congreso del Estado; b) que al momento de armonizar su legislación local, se respetaron los derechos laborales de los trabajadores de la educación reconocidos en la Ley Fundamental, los cuales no quedaron derogados con las reformas en materia educativa; y, c) que sigue vigente para los trabajadores el derecho escalafonario previsto en el artículo 123 de la Ley Suprema.

Además, sostuvo que el artículo 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, contraviene lo dispuesto en los artículos 116, fracción VI

y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que pretende derogar todos aquellos derechos laborales reconocidos a los trabajadores, entre ellos los escalafonarios.

4. En relación con el punto 2 de los conceptos de invalidez, mencionó que: a) el espíritu de la reforma educativa no se constriñó a que se terminaran las comisiones con goce de sueldo, pues insiste que la Federación no tiene facultades para regular las relaciones de trabajo entre un Estado y sus trabajadores; b) que el Congreso del Estado en el procedimiento de reforma a la Ley de Educación para el Estado de Sonora, se ajustó a lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al realizar la interpretación que más favoreciera a los trabajadores, velando así por la libertad de trabajo, libertad de asociación, garantía de audiencia, a la contratación colectiva, seguridad jurídica y tratamiento igualitario; c) que el derecho a las comisiones sindicales es un derecho de carácter laboral no de carácter administrativo, por lo que al momento de legislar sobre el artículo 80 Bis 1 de la ley impugnada, se hizo en reconocimiento de un derecho laboral consignado en el artículo 38 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora; y, d) que el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal le otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del servicio profesional docente, no así para regular lo relativo a comisiones sindicales.

Por su parte, refirió que si el espíritu de la reforma educativa fue terminar con las comisiones con goce de sueldo de los trabajadores de la educación, se vulneraría el principio de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Ley Suprema, debido a que existen trabajadores de otros sectores que pueden gozar de dicho beneficio.

Además, tildó de inconstitucional el artículo 78 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, ya que a su decir invade atribuciones que le compete legislar en exclusiva al Estado, como lo es el regular las relaciones laborales de los trabajadores.

5. Por lo que hace al punto 3 de los conceptos de invalidez, dijo: a) que en la ley impugnada no se estableció un sistema de ingreso al servicio profesional docente, sino que se contempló a los trabajadores que ya se encontraban dentro del servicio, los cuales al ser trabajadores de la educación –ya tienen una base o una plaza– adquirieron derechos protegidos conforme al artículo 14 de la Constitución Federal; b) que como la Ley General del Servicio Profesional Docente no establece cuáles plazas de jornada, horas, semanas o meses son las que se someterán a concurso para nuevo ingreso, es factible

que el Estado regule cuáles son las vacantes que se someterán a concurso de nuevo ingreso; c) que a partir de lo anterior, resulta lógico y jurídicamente viable que las vacantes que se generan sean otorgadas en primer término, a los que están en servicio, quienes están sujetos también a evaluación y quienes ya ingresaron al servicio por concurso y demostraron sus capacidades, por lo cual, hecho esto deben ser las horas sobrantes las que se concursen para nuevo ingreso; señaló que de no ser así se dejaría libre la decisión de la autoridad educativa sobre qué horas se mandan o no a concurso.

6. En cuanto al punto 4, adujo: a) que la parte demandada perdió de vista que existen dos tipos de trabajadores al servicio de la educación, los del ámbito federal y los trabajadores que son empleados de las entidades federativas; que la disposición de la Ley General del Servicio Profesional Docente que prevé el otorgamiento de un nombramiento definitivo, se aplica a los trabajadores de la educación a nivel federal, en tanto que los trabajadores de la educación al servicio de las entidades federativas se rige en los términos que regule su relación laboral y administrativa en términos del artículo 124 de la Constitución Federal y artículo noveno transitorio de la Ley General de Educación, por lo que no existe invasión de competencias con el Congreso de la Unión; b) que los trabajadores de la educación a que se refiere la Ley de Educación son los que prestan sus servicios al Estado no a la Federación, siendo el Estado quien efectúa el pago de salarios, conforme a la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora.

7. En contestación al punto 5, insistió en que existen trabajadores que ya están dentro del sistema y no se encuentran en un plano de igualdad con los aspirantes a ingresar.

8. Por lo que ve al punto 6, señaló que conforme al artículo 80 Bis 8 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, el Congreso del Estado tiene facultades para sancionar a todos los trabajadores del Estado, incluidos los docentes estatales, tan es así que existe una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios, la cual resulta aplicable a los trabajadores del Estado.

Por su parte, refirió que respecto a los artículos 80 Bis 15 y 80 Bis 24, no resulta aplicable el argumento de la parte actora, debido a que en él se establece la aplicación de responsabilidades en el marco jurídico aplicable.

9. En cuanto al punto 8, mencionó: a) que el propósito de haber establecido en las reformas la observación de los sindicatos y los contratos colectivos de trabajo, no fue para anexas algún privilegio adicional para los trabajadores

de la educación, sino ejemplificar lo establecido en el artículo 3o., fracción III, de la Constitución Federal, *el cual señala que la ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y las condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación*; b) que la finalidad de establecer la observancia del contrato colectivo de trabajo, es para no dejar sujeta a interpretaciones los derechos de los trabajadores que deben ser respetados, lo cual no significa que se haya vulnerado las competencias de los organismos federales, ya que si bien a ellos se les facultó para establecer los lineamientos y directrices sobre los cuales habrían de desarrollarse los procesos de admisión, promoción de los trabajadores a la educación, aquéllos deben desarrollar dichas facultades observando en todo momento los derechos de los trabajadores y éstos son los que se encuentran previstos en la legislación correspondiente; c) que el centro de la reforma local, fue aclarar donde se encuentran los derechos de los trabajadores, pero no se les quitó, ni se limitó las atribuciones y facultades otorgadas al Instituto Nacional de Evaluación y la Ley del Servicio Profesional Docente, ya que se dejó intacta su capacidad para establecer los términos de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional; empero la misma Constitución Federal los limita a realizar dichas actividades con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.

10. En contestación al punto 9, dijo que el hecho de que se haya establecido que para cubrir temporalmente las plazas vacantes con funciones de dirección o de supervisión se debía otorgar a los docentes en servicio, es en razón del hecho de la inmediatez con la que debe de cubrirse tal vacante, para que una vez concluido el ciclo escolar, inmediatamente se concurre la plaza; que dicho procedimiento es en beneficio del sector a cubrir, pues el retraso que generaría la emisión de una convocatoria con el respectivo plazo de registro, análisis y evaluación del perfil de los aspirantes a ocupar esa vacante de manera temporal, sería en perjuicio de la institución, debido a que pasaría más tiempo sin la dirección y supervisión correspondiente.

11. Por lo que hace a los puntos 11 y 12, estableció que el esquema de los programas de retiro se encuentran dentro de los derechos sociales administrativos como lo es la posibilidad de obtener una pensión o jubilación; que no puede pasar desapercibido que a los trabajadores de la educación se les debe garantizar los mínimos derechos de los que gozan los demás trabajadores para ser separados de su cargo, los cuales no se encuentran en la Ley General de Educación, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente, pues basta que no pasen una evaluación para ser separados del encargo.

12. En cuanto al punto 13, mencionó que al momento de realizar las reformas a la Ley de Educación del Estado de Sonora, dentro del ámbito de sus competencias, cumplió con la obligación de velar por los derechos humanos, no sólo los establecidos en la Constitución, sino también los incluidos en los tratados internacionales; además que se adoptó la interpretación más favorable conforme al artículo 1o. constitucional, aun a pesar de existir disposiciones en contrario incluidas en la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación; lo anterior, dijo, implica que al dar inicio al procedimiento de reformas a la educación, actuó material y formalmente dentro del ámbito de su competencia a nivel local, al regular su relación con los profesores del Estado de Sonora.

13. Con relación al punto del apartado B de la demanda, en donde se reclaman violaciones a la esfera de competencia de la Secretaría de Educación Pública, adujo que todas las atribuciones que le fueron otorgadas se encuentran intactas, ya que se mantienen y reconocen las facultades para emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes y la emisión de la convocatoria de ingreso de la Secretaría de Educación Pública; que lo único que realizó distinto en la reforma de la Ley de Educación de Sonora, fue la parte que regula las relaciones laborales y administrativas de los trabajadores de la educación en los términos precisados en el artículo noveno transitorio de la Ley General de Educación.

14. Por lo que ve al punto del apartado C de la demanda, donde se reclaman violaciones a la esfera de competencia del Instituto Nacional de Evaluación, señaló que en ningún momento se invadieron atribuciones del Instituto Nacional de Evaluación.

II. Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa. Al formular la contestación al ocurso inicial de demanda, sostuvo fundamentalmente lo siguiente:

1. Que resulta improcedente la controversia constitucional planteada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, debido a que a la fecha de su presentación las normas generales cuya declaración de invalidez demandó el Ejecutivo Federal no habían entrado en vigor, lo cual significa que la demanda se presentó fuera del plazo previsto en la fracción II del artículo 21 de la referida ley reglamentaria.

Además, refirió que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con lo establecido en las fracciones

I y II del artículo 105 constitucional, la improcedencia deriva de la circunstancia de que las normas impugnadas no violan los preceptos constitucionales invocados, referentes sustancialmente al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Educación Pública o al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; los que en última instancia es a los que les correspondería emprender el medio de control constitucional, de ahí que deviene la falta de legitimación activa del Ejecutivo Federal.

2. Mencionó que los actos atribuidos a éste son constitucionales, toda vez que publicó las normas cuya invalidez se reclama en términos de lo que establecen los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

3. Señaló que las violaciones constitucionales denunciadas por el accionante no le son atribuidas al Ejecutivo del Estado.

4. Argumentó que la Ley de Educación del Estado de Sonora no es contraria a lo dispuesto en los artículos 3o., 73, fracción XXV, 116, 124 y 133 de la Constitución Federal y el legislador no invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión al disponer la distribución de la función social educativa, ya que dicha materia no es exclusiva de la Federación, sino concurrente; por lo que aun y cuando sea verdad que éste no puede expedir normas que distribuyan la función social educativa entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, supuesto al que se refiere el artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución, éste sí puede legislar sobre la distribución de dicha función en su ámbito de competencia.

Con respecto a las manifestaciones del Poder Legislativo del Estado de Sonora relacionadas con los artículos 78 y 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en proveído de veinticinco de junio de dos mil catorce, fue requerido para que aclarara su contestación y en su caso, precisara si era su intención promover reconvencción contra la Federación; una vez transcurrido el término otorgado para tal efecto, por acuerdo de quince de agosto del mismo año, se tuvo por no formulada la reconvencción.

SEXTO.—Manifestaciones de terceros interesados. Las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, así como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en su calidad de terceros interesados realizaron una serie de manifestaciones, las que obran agregadas en autos.¹

¹ Folios 696 a 903 de los autos de la controversia constitucional 40/2014.

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento, el diecinueve de febrero de dos mil quince, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes. Asimismo, se abrió el periodo de alegatos, en donde se tuvieron por formulados los del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, los de la Cámara de Diputados y los de la Federación; posteriormente, se puso el expediente en estado de resolución.

Del acta relativa a la audiencia de ley, se desprende que el **procurador general de la República** no formuló pedimento ni expresó alegato alguno.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea un conflicto suscitado entre la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal y una entidad federativa, a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

SEGUNDO.—**Oportunidad de la demanda.** Conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o bien, a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

Así, para poder establecer si la presente controversia se promovió oportunamente, es necesario tener en cuenta que la parte actora señaló como acto reclamado el Decreto (número noventa y ocho) por el que se reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, **publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad el jueves tres de abril de dos mil catorce**; de lo que se sigue que la precitada norma general se impugna con motivo de su

publicación y, por ende, el referido plazo de treinta días hábiles transcurrió del **viernes cuatro de abril al veintidós de mayo de dos mil catorce**.²

Por tanto, si la demanda relativa se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **el catorce de abril de dos mil catorce**, es dable concluir que la presente controversia constitucional se promovió dentro del plazo legal previsto para ello.

Se afirma lo anterior, sin que pase inadvertido para quienes resuelven lo sostenido por el representante del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, quien al formular su contestación, dijo que a la fecha de presentación de la controversia, las normas generales cuya declaración de invalidez se demandó no habían entrado en vigor, por lo que la promoción se hizo fuera del plazo previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Ello es así, debido a que dichas alegaciones parten de premisa errónea, al considerar que la demanda se presentó cuando aún no había entrado en vigor el decreto impugnado, lo cual no es así, pues basta con imponerse de las constancias de autos para advertir, como se apuntó, que el Decreto impugnado se publicó el **tres de abril del dos mil catorce** y conforme a lo establecido en su artículo primero transitorio entró en vigor precisamente el día de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, de ahí que si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **atorce de abril del mismo año**, luego entonces, es evidente que la promoción de la demanda se hizo una vez publicado (y vigente) el decreto cuestionado.

En tal virtud, quedan desvirtuadas las alegaciones enderezadas en ese sentido por la autoridad demandada.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

² Al efecto, deben excluirse los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril, tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de mayo de dos de dos mil catorce, por ser sábados y domingos; y el dieciséis, diecisiete y dieciocho de abril, así como el primero y cinco de mayo por ser inhábiles. Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 3, fracción III, de la ley de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TERCERO.—**Legitimación.** Por constituir un presupuesto procesal indispensable para el ejercicio de la acción, se procede a analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del consejero jurídico Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien acreditó su cargo con copia certificada del nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, otorgado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos³ y cuyas atribuciones para ostentar la representación jurídica del titular del Poder Ejecutivo Federal están previstas en los artículos 43, fracción X,⁴ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 11⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirve de apoyo la jurisprudencia P/J. 99/2009,⁶ de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS.—Conforme al artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del

³ Folio 74 de la controversia constitucional 40/2014.

⁴ "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

⁵ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"...

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servicios públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536 de la Novena Época.

Ejecutivo Federal la representación del Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprenderá el desahogo de todo tipo de pruebas. De lo anterior se sigue que la representación del Presidente en el juicio constitucional estará satisfecha cuando el Consejero Jurídico comparezca exhibiendo constancia de su nombramiento y del acuerdo por el que se determina que tendrá en general la representación del Presidente en dichos juicios constitucionales, salvo que se esté en un caso especial en el cual expresamente se haya otorgado la representación a algún otro servidor público."

El **Ejecutivo Federal** cuenta con **legitimación** para promover la controversia constitucional en nombre de la Federación, pues constituye un Poder (de la Federación) a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política, además de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional.

En ese sentido, si se toma en consideración que dicho Poder es un órgano unipersonal encargado al presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover los juicios de esta naturaleza, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado y artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. XLVII/2003,⁷ cuyos rubro y texto son del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.—El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución

⁷ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, página 862 de la Novena Época.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio Presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado."

Lo anterior, sin que implique obstáculo alguno lo alegado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, quien al formular su contestación sostuvo que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no cuenta con facultades constitucionales y legales para representar a la Federación, tampoco para alegar invasión de competencias al Congreso de la Unión.

Ello es así, debido a que dichas alegaciones también parten de una premisa errónea, al considerar que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal es el que comparece a representar a la Federación, lo cual no es así, pues basta con imponerse del contenido del recurso inicial de demanda, para advertir que quien comparece a emprender la acción en nombre de la Federación es el Titular del Ejecutivo Federal, que a su vez, es representado precisamente por el consejero jurídico, de ahí que resultan infundadas sus alegaciones.

Por otra parte, **el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**, fue representado por Miguel Ángel Corral Ríos, en su carácter de subprocurador de Control de Procesos, en ausencia del procurador general de Justicia del Estado, quien acreditó su personalidad con copia simple del nombramiento otorgado por el gobernador el siete de marzo de dos mil catorce; cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en los artículos 21 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁸ y 98 del Reglamento de

⁸ "Artículo 21. El Procurador General de Justicia es representante legal del Poder Ejecutivo del Estado. La organización, funcionamiento, jurisdicción, competencia, facultades y obligaciones de la institución del Ministerio Público, se regirán por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica respectiva y en las demás leyes."

la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia,⁹ ambas del Estado de Sonora.

Y si bien, no es ajeno para quienes resuelven el hecho de que el referido funcionario al comparecer a la controversia que nos ocupa exhibió copia simple de su nombramiento, lo cierto es que, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se presume que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario; lo cual, de las constancias de autos no se advierte que haya sido desvirtuado.

El Poder Legislativo del Estado fue representado por Ismael Valdez López, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó su personalidad con la circular número 15, de treinta de abril de dos mil catorce, en la cual consta su designación; cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.¹⁰

Conforme a lo anterior, se estima que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Previo al estudio del asunto, deben analizarse los motivos de inejecutabilidad de la controversia constitucional que hagan valer las partes o, que de oficio se adviertan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

⁹ Artículo 98. Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos de la dependencia estarán a cargo del subprocurador de Control de Procesos y, a falta de éste, del subprocurador de Averiguaciones Previas."

¹⁰ "Artículo 66. Son atribuciones del Presidente:

"I. Fungir como representante legal del Congreso del Estado, pudiendo delegar dicha representación previo acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; ..."

Así, además de las causales de improcedencia que quedaron desestimadas al abordar los capítulos que anteceden (oportunidad de la demanda y legitimación), el Poder Legislativo del Estado de Sonora, por conducto del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, estimó que se debía sobreseer respecto de los artículos 2, numerales 21 y 29, 24, 80 Bis 2, 80 Bis 6, 80 Bis 9, 80 Bis 14, 80 Bis 21, 80 Bis 27, 80 Bis 28 y sexto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, debido a que la parte actora no expuso las razones por las cuales consideró que los referidos artículos eran contrarios a la Constitución, ya que sólo se limitó a afirmar –sin sustento– que resultaban violatorios de la competencia del Congreso de la Unión.

Afirmaciones que a consideración del Pleno de este Alto Tribunal, resultan infundadas, ya que basta con imponerse del contenido del recurso inicial de demanda para advertir que, contrario a lo que sostiene la parte demandada, el presidente de la República, a través del consejero jurídico, al formular los diversos conceptos de invalidez sí expuso detalladamente las razones por cuales estimó que los artículos impugnados –al no ajustarse concretamente al marco normativo establecido en la ley general de la materia, para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio profesional docente–, invadían las esfera de atribuciones del Congreso de la Unión; consideraciones que, a propósito, serán materia de análisis al abordar cada uno de los motivos de inconformidad planteados en la demanda.

Por su parte, el Poder Ejecutivo, a través del subprocurador de Control de Procesos en ausencia del titular de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, refirió que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con lo establecido en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la improcedencia deriva de la circunstancia de que las normas impugnadas no violan los preceptos constitucionales invocados, referentes sustancialmente al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Educación Pública o al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Sin embargo, la precitada causa de improcedencia también debe desestimarse dado que los argumentos relativos involucran aspectos que atañen al fondo del negocio, al estar estrechamente vinculados con los que esgrime la parte actora a fin de evidenciar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Apoya la anterior consideración, la jurisprudencia P/J. 92/99 del Tribunal Pleno que es del siguiente tenor:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."¹¹

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

Al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que examinar, se procederá al estudio del fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio.** Los conceptos de invalidez que la parte actora plantea en la presente controversia constitucional, se enderezan a partir de sostener que, el Estado de Sonora legisló en materia de educación sin respetar el orden de competencias establecido en la Constitución y en las leyes generales que delimitan las competencias de los distintos órdenes de gobierno en esta materia, por lo que, para estar en posibilidad de examinarlos, es necesario precisar el marco jurídico aplicable, máxime que, en el año dos mil trece se aprobó una importante reforma constitucional en esa materia.

El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 3o. y 73, fracción XXV, que disponen:

"Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez,

¹¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, Novena Época.

el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

"d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

"III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria

y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la

responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

"a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

"b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

"c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

"La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

"La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

"La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

"La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales

una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma..."

En los artículos transitorios del referido decreto de reforma, se dispuso:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"...

"Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

"En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este

Decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la Presidencia por el Presidente de la Junta de Gobierno.

"...

"Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

"I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y

"III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

"a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

"b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para

aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y

"c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

"Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.

"Sexto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto."

De esta transcripción se tiene que, como se anticipó, la materia de educación fue objeto de una importante reforma y, si bien, ya se trataba de una materia concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, también es cierto que, a partir de dicha reforma y **con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República**, se estableció en el artículo 3o. que el Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; que, con la finalidad de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual, será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con atribuciones para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; se incorpora además el servicio profesional docente, otorgando al Congreso Federal la facultad para expedir la ley reglamentaria que contenga los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación (artículos 3o., fracción III y 73, fracción XXV).

Así pues, en términos del texto vigente del artículo 73, fracción XXV, constitucional, y del artículo quinto transitorio del decreto de reforma que le dio origen, **tratándose del servicio profesional docente, es una com-**

petencia exclusiva de la Federación que no corresponde regular a las entidades federativas más que en los aspectos operativos que la ley establezca.

Sobre esto dan cuenta, además, la iniciativa y los dictámenes de las cámaras de origen (de diputados) y revisora (de senadores), conforme a los cuales, la reforma constitucional en cuestión tuvo como eje primordial, la mayor calidad en la educación del país y, para ello, por un lado, se establece el servicio profesional docente y, por otro, se fortalece al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que ya existía pero como organismo descentralizado.

En efecto, del procedimiento legislativo correspondiente se tiene que el presidente de la República envió iniciativa de reforma al artículo 3o. constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación del servicio profesional docente, y se otorguen al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional, para la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Precisando que, en el marco de la concurrencia existente en la materia de educación, se faculte al órgano legislativo federal para expedir las leyes correspondientes.

Por otra parte, del dictamen de la Cámara de origen, se advierte que, se destaca la importancia de la educación como pilar de la sociedad, por lo que, a lo largo de los años se han aprobado diversas reformas constitucionales, con el fin de consolidar a la educación como un derecho social y más aún, un derecho fundamental. En esa medida, en dicho dictamen se señala que:

"...con la presente iniciativa en estudio, el Estado Mexicano se encuentra ante la responsabilidad y obligación de establecer los mecanismos idóneos para estructurar una política educativa que transforme el sistema educativo actual, resolviendo y enfrentando los problemas que le aquejan. Con la finalidad de dar un paso adelante en el desarrollo de la educación, con la propuesta de modificación al artículo 3o. constitucional, se logra ese objetivo, bajo las siguientes directrices: **I. Servicio profesional docente.** La iniciativa en dictamen contempla como eje principal, implementar el servicio profesional docente, la importancia que tiene este punto, es la de establecer a nivel nacional las bases del ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el servicio educativo. El crear un servicio profesional es en función del desempeño, la formación, capacitación y actualización del docente. ... Para lograr lo anterior, se tiene que realizar toda una estructura de evaluación en la actividad docente, que contribuya a incentivar el desarrollo profesional del

mismo. Considerando que la evaluación es 'el proceso mediante el cual comparamos lo que queremos (la utopía de la calidad) y lo que tenemos (la realidad de calidad que contamos) con el fin de tomar decisiones conducentes a alcanzar la calidad.'. Esta calidad educativa es lo que la sociedad reclama para las nuevas generaciones, evaluando desde una perspectiva sistemática educativa, a través de la práctica cotidiana del ejercicio profesional docente, lo que permitirá una clara proyección educativa. ... La iniciativa en estudio, considera que es importante que el sistema educativo, permita valorar los conocimientos y las aptitudes del docente que se encuentre en activo o sea aspirante, asimismo, bajo el esquema de valoración se establecerán las promociones en función del conocimiento, aptitudes y antigüedad que reconozcan la labor del encargado de la enseñanza de la niñez y la juventud mexicana. ... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente, consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado. **II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.** Para hacer efectiva la reforma propuesta, se requiere de un Instituto dotado de autonomía, que se encargue de valorar y adecuar el sistema educativo nacional. En ese orden de ideas, para hacer funcional el sistema educativo, se deben considerar los parámetros de evaluación que aportarán los conocimientos del educando y del docente, así como, la función estatal del desarrollo de políticas educativas. El principal fundamento es el desarrollo de las acciones necesarias para elevar la calidad de la educación, entendida ésta, como una perspectiva relativa y dinámica, con una tendencia asociada con la superación y la mejora continua. En esa tesitura, anteriormente se había pensado en crear un organismo administrativo, que fungiera como principal instrumentador de esas políticas, es así que el 8 de agosto de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para satisfacer la imperiosa necesidad de cumplir con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. ... Si bien, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2012, se modificó al Instituto para darle mayores herramientas para el cumplimiento de su objeto, es necesario que estas funciones se lleven a cabo con plena autonomía e independencia, como máxima autoridad en la materia. Por ello, esta Comisión Dictaminadora, coincide con la reforma planteada en la Iniciativa en análisis, mediante la cual se pretende adicionar una fracción IX al artículo 3o. de nuestra Constitución Política para efectos de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se convierta en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, coadyuvante de las políticas y acciones educativas y del diseño de programas. En ese sentido, con la autonomía constitucional del Instituto se podrá consolidar la política del Estado y su Rectoría en la educación, ya que los estudios e indicadores servirán de sus-

tento en el diseño de estrategias, con la finalidad de que se logre la homogeneidad de las autoridades educativas federales y locales, consolidando una plena coordinación entre estos entes, a fin de cumplir las expectativas de calidad del sistema educativo. Al dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se le otorgarán las características esenciales de las que goza todo Órgano Constitucional Autónomo y que consisten en: * Ser creados de forma directa por el texto Constitucional; * Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada; * Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los Estados Modernos, y * Si bien no se encuentran jerárquicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país. ... En otras palabras, consolidar al Instituto como un Órgano Constitucional que fortalezca el Sistema Educativo Nacional contribuyendo a mejorar la calidad de dicho proceso con la participación de todos los factores que intervienen –docentes, educandos, Estado, autoridades, programas, métodos y financiamiento–. ... **En ese sentido, era necesario complementar esta reforma facultando al Congreso de la Unión, para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua, a través de la reforma a la fracción XXV, del artículo 73 de nuestra Constitución Política.** ... Finalmente, para incrementar los niveles de calidad y equidad del sistema educativo en México, resulta fundamental no sólo optimizar los sistemas de formación inicial y permanente de los educadores, sino también favorecer la mejora constante de su desempeño, como una condición para el ejercicio de la profesión. Por ello, la importancia de la presente reforma para otorgar las bases constitucionales, que permitirán consolidar la educación en México para las generaciones futuras, a través de la modificación de los marcos normativos secundarios inherentes al proyecto educativo del Estado..."

En la misma línea, el dictamen de la Cámara Revisora, respecto de la minuta enviada por la de origen, señala:

"Después de realizar un estudio de la minuta en análisis, estas Comisiones dictaminadoras concuerdan con el proyecto de decreto de reforma constitucional contenido en la minuta sujeta a dictamen, por las razones siguientes: La importancia que para la sociedad mexicana tiene la educación, se refleja en cuanto que el derecho a recibirla, fue una de las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el Poder Constituyente reunido en Querétaro, como parte de los derechos sociales, que finalmente fueron plasmados en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ... la función social educativa es una tarea que debe realizar el Estado, donde de manera concurrente participan la Federación, los

Estados y los Municipios, mediante una estructura que actualmente involucra los planes, programas y métodos educativos, y la participación de los educandos, educadores, autoridades educativas, instituciones educativas del Estado y de particulares, así como las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía, que en su conjunto constituyen el Sistema Educativo Nacional. ... elevar la calidad educativa del país es una de las principales tareas que el Estado Mexicano debe atender, más cuando según los datos que se desprenden de indicadores internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), el nivel de conocimientos y habilidades de nuestros estudiantes, en comparación con sus pares de otros países, indican que es impostergable adoptar las medidas necesarias para reducir la alta proporción de estudiantes que demuestran un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias, situación que resulta particularmente relevante en alumnos que provienen de hogares en situación de pobreza. ... El compromiso que ahora tiene que enfrentar el país del siglo XXI es la calidad educativa, debiéndose entender por ésta, la mejora del conjunto de herramientas cognoscitivas y culturales que adquieren los alumnos en la escuela, de forma que les permita insertarse adecuadamente en el mercado laboral, con la perspectiva de mejorar progresivamente sus condiciones de vida. ... El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En este contexto, resulta evidente que entre las medidas que se requieren implementar para abatir el rezago en la calidad educativa, comienzan por tener un claro diagnóstico del nivel educativo que prevalece en las diversas regiones y estratos del país, por lo que es necesario que una instancia experta sea quien, con plena autonomía, independencia, transparencia, objetividad, pertinencia y atendiendo a los principios de diversidad e inclusión, diseñe y realice las mediciones que correspondan, para la evaluación de los procesos, componentes y resultados del sistema educativo nacional en los diversos niveles de enseñanza obligatoria. En este sentido se comparten las razones expuestas en el Dictamen que se analiza, por las que se estima conveniente que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación goce de autonomía constitucional para el desarrollo de estas tareas. ... Sin duda, la labor que desempeñe el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, será importante para determinar las fortalezas y debilidades del sistema educativo, permitiendo adoptar las acciones necesarias para mejorar de manera continua la calidad y equidad en la educación. Se coincide con la colegisladora, en dotar de autonomía constitucional al referido instituto, pues se estima que con ello se dará orden en el desarrollo de la evaluación del sistema, propiciando al mismo tiempo la necesaria colaboración entre las diversas autoridades que intervienen en el adecuado desempeño de la función **educativa. ... Servicio Profesional Docente. De igual modo, se comparten las consideraciones de la colegisladora, en cuanto**

conceden especial importancia a la creación de un Servicio Profesional Docente, donde el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción del personal magisterial, así como del personal directivo y de supervisión que forman parte del sistema educativo público, se encuentren regulados mediante normas claras, que tomen en cuenta el desempeño, los méritos y las cualidades que se necesitan para desempeñar un cargo en el Servicio Profesional Docente, lo anterior con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Sin duda la profesionalización del personal magisterial se verá fortalecida, en la medida en que el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción de quienes formen parte del Sistema Profesional Docente, sea resultado de procesos de evaluación objetivos, que aseguren la satisfacción plena de los requisitos para desempeñar la función magisterial, así como los cargos de dirección y supervisión, lo que brindará mayor certeza de que los educandos recibirán los conocimientos que requieren para su adecuado desarrollo intelectual y físico, por maestros que tendrán el perfil idóneo y plena capacidad para impartir educación, de forma que fomenten el desarrollo de las capacidades y habilidades de sus alumnos, con lo que se asegura el cumplimiento de los objetivos constitucionalmente asignados a la función educativa. Se advierte que el sistema de reconocimiento para docentes, basado en incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como la posibilidad de acceder a un desarrollo profesional dentro del sistema, servirá como un instrumento que estimulará la dedicación de los docentes para procurar un aprendizaje efectivo de sus alumnos, lo que sin duda redundará en un aumento en la calidad educativa y el mejor desarrollo de quienes forman parte del sistema profesional docente. En este sentido se concuerda con lo señalado en la Minuta en análisis, cuando se dice que: ‘... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente, consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado.’ Por otra parte, se coincide con la colegisladora, en cuanto a que debe quedar precisado en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que será facultad del Congreso de la Unión, establecer el Servicio Profesional Docente, en términos del artículo 3o. de nuestra Carta Magna, así como el sentido y orientación que el Congreso de la Unión debe dar a las leyes que distribuyan el ejercicio de la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, pues es menester que dichas leyes aseguren el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad, es decir, atendiendo a los objetivos que se precisan en la fracción II del artículo 3 del Texto Fundamental. ... IV. Cambios a la minuta. No obstante las coincidencias, en

cuanto a las propuestas de reforma constitucional que en materia educativa han sido aprobadas por la colegisladora, se estima pertinente establecer claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación del Estado para garantizar la calidad de la educación que se encuentra constreñido a proporcionar en los niveles de educación básica y media superior. En este contexto, es necesario que existan las bases constitucionales, que den sustento al sentido que deberán tener los diversos aspectos que intervienen en la educación, es decir, la infraestructura educativa, recursos materiales, recursos humanos, pedagógicos y de organización, los cuales deberán ser orientados por el Estado, de forma que se garantice el máximo logro académico y de aprendizaje de los alumnos. Lo anterior no se contraponen, con la intención que se advierte en los cambios propuestos por la colegisladora, sino por el contrario, robustecen el compromiso que el Poder Legislativo tiene para con todos los usuarios del Sistema Educativo Nacional, en el sentido de asegurar que existan las condiciones constitucionales y normativas, que sirvan para garantizar los máximos niveles de calidad en la educación que tienen el derecho de recibir los alumnos de nuestro país, con el fin de que éstos puedan alcanzar los máximos niveles de desarrollo académico, cultural, intelectual y profesional, tanto en beneficio propio, como de la sociedad de la que forman parte. Por estas razones, se estima conveniente adicionar un párrafo tercero al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consigne expresamente que el Estado deberá garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. De igual modo, se considera necesario que en la fracción II del citado precepto constitucional, se agregue un inciso d) donde se disponga como uno más de los criterios que deberá orientar la educación, el que ésta sea de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. Asimismo, se estima conveniente señalar, que en la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, el Ejecutivo Federal considere la opinión de los maestros, por lo que se propone incluir a éstos en la parte conducente de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se propone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que coordinará el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, situación que obedece a que la connotación del Sistema resulta acorde con las diversas partes que definirán la evaluación de los diversos componentes del Sistema Educativo Nacional, situación que se reflejaría en la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."**

Por consiguiente, los trabajos legislativos refuerzan que lo relativo al servicio profesional docente compete sólo al orden federal, en cuanto que es el Congreso de la Unión el que deberá regularlo, asimismo, se crea un órgano constitucional autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, además que, es el Poder Ejecutivo Federal al que compete instrumentar las medidas a que se refiere el artículo quinto transitorio de la reforma.

Ahora bien, para dar cumplimiento a esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece, de la que destaca, en principio, lo siguiente:

"Título Primero

"Disposiciones Generales

"Capítulo I

"Objeto, Definiciones y Principios

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.

"Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social, y de observancia general y obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos.

"El marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustará a las previsiones de esta ley. Los servicios de educación básica y media superior que, en su caso, impartan los ayuntamientos se sujetarán a la presente ley. Las autoridades educativas locales deberán realizar las acciones de coordinación necesarias con los ayuntamientos.

"La presente ley no será aplicable a las universidades y demás instituciones a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Consejo Nacional de Fomento Educativo y organismos que presten servicios equivalentes en las entidades federativas, ni a los institutos de educación para adultos, nacional y estatales."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto:

"I. Regular el Servicio Profesional Docente en la educación básica y media superior;

"II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente;

"III. Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente, y

"IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente."

"Artículo 3. Son sujetos del servicio que regula esta ley los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la Federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios, así como los asesores técnico pedagógicos, en la educación básica y media superior que imparta el Estado."

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. Actualización: A la adquisición continua de conocimientos y capacidades relacionados con el servicio público educativo y la práctica pedagógica;

"...

"III. Autoridades Educativas: A la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal y a las correspondientes en los Estados, el Distrito Federal y Municipios;

"IV. Autoridad Educativa Local: Al ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para la prestación del servicio público educativo;

"...

"IX. Evaluación del desempeño: A la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica;

"...

"XV. Instituto: Al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"XVI. Ley: Al presente ordenamiento;

"XVII. Marco General de una Educación de Calidad: Al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación;

"...

"XXX. Secretaría: A la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

"...

"XXXII. Servicio Profesional Docente o Servicio: Al conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados."

"Título Segundo

"Del Servicio Profesional Docente

"Capítulo I

"De los Propósitos del Servicio

"**Artículo 12.** Las funciones docentes, de dirección de una escuela o de supervisión de la educación básica y media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados deberán orientarse a brindar educación de calidad y al cumplimiento de sus fines. Quienes desempeñen dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan."

"Artículo 13. El Servicio Profesional Docente tiene los propósitos siguientes:

"I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país;

"II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;

"III. Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión;

"IV. Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional;

"V. Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión;

"VI. Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades;

"VII. Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del Servicio Profesional Docente a través de políticas, programas y acciones específicas, y

"VIII. Desarrollar un programa de estímulos e Incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

"Las autoridades educativas, los organismos descentralizados y el Instituto, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que la evaluación del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión contribuya con la calidad de la educación y sea congruente con los objetivos del sistema educativo nacional y con la evaluación de los educandos y de las escuelas."

Artículo 14. Para alcanzar los propósitos del Servicio Profesional Docente deben desarrollarse perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referente para la buena práctica profesional. Para tal efecto, es necesario que los perfiles, parámetros e indicadores permitan, al menos, lo siguiente:

"I. Contar con un marco general de una educación de calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela, cuyo cumplimiento

sea obligatorio para las autoridades educativas, organismos descentralizados y miembros del Servicio Profesional Docente;

"II. Definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docencia, dirección y supervisión, respectivamente, incluyendo, en el caso de la función docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores;

"III. Identificar características básicas de desempeño del personal del Servicio Profesional Docente en contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión;

"IV. Considerar la observancia de los calendarios y el debido aprovechamiento del tiempo escolar, y

"V. Establecer niveles de competencia para cada una de las categorías que definen la labor de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión, a efecto de que dicho personal, las escuelas, las zonas escolares y, en general, los distintos responsables de la educación en el sistema educativo cuenten con referentes para la mejora continua y el logro de los perfiles, parámetros e indicadores idóneos.

"Los perfiles, parámetros e indicadores deberán ser revisados periódicamente."

Además, la normatividad transitoria del decreto por el que se expidió dicho ordenamiento general dispone:

"Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan a este Decreto.

"Tercero. Los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

"Cuarto. Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Instituto solicitará a las autoridades educativas y a

los organismos descentralizados, las propuestas de parámetros e indicadores en términos de lo previsto en el título tercero de la ley.

"Quinto. Conforme a las disposiciones de esta ley, el instituto, la secretaría, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados deberán realizar durante el mes de julio del año 2014 los concursos que para el ingreso al servicio en la educación básica y media superior establece el capítulo III del título segundo de esta ley.

"Dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el instituto deberá publicar un calendario en el que se precisen las fechas, plazos o ciclos escolares durante los cuales se tendrán, conforme a las disposiciones de esta ley, debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación que para cada tipo educativo establecen los capítulos IV, V, VI, VII y VIII del título segundo de esta ley.

"Sexto. En tanto se tienen debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación a que se refiere el artículo anterior, se estará a lo previsto en las disposiciones aplicables hasta antes de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de que las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus respectivas competencias, realicen todas las acciones que determinen como necesarias para que desde la entrada en vigor de esta ley trabajen y los modifiquen hacia la convergencia de lo previsto en el título segundo del presente ordenamiento.

"Los procedimientos y los dictámenes escalafonarios quedarán supeditados a las fechas o plazos que para la promoción se establezcan en el calendario que publique el instituto, conforme a lo previsto en el artículo anterior.

"Séptimo. En concordancia con el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Educación, las atribuciones en la educación básica que la presente ley señala para las autoridades educativas locales corresponderán, en el Distrito Federal, a la secretaría, hasta la conclusión del proceso a que se refiere dicho precepto. La secretaría actuará por conducto de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

"Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará

a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda.

"Noveno. El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados que a la entrada en vigor de esta ley tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la presente ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará nombramiento definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta ley.

"Será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que:

"I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;

"II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, o

"III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53.

"Décimo. Dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán haber cumplido con la obligación prevista en el párrafo tercero del artículo 18 de esta ley.

"Para dichos efectos, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados deberán implementar un programa integral que organice y

estructure debidamente las funciones y la adscripción del personal con funciones de asesoría técnica pedagógica en servicio.

"Dicho programa deberá contemplar como primera acción prioritaria que el personal en servicio que, a la entrada en vigor de esta ley, desempeñe funciones de asesoría técnica pedagógica, se reintegre a la función docente.

"Una acción subsecuente del programa integral será que sólo el personal que cumpla con los requisitos que las autoridades educativas u organismos descentralizados determinen expresamente podrá continuar temporalmente con las funciones de asesoría técnica pedagógica, sujetándose a los procedimientos que establece la presente ley. En ningún caso podrán desempeñar funciones administrativas.

"En la implementación del programa integral, la secretaría propiciará la coordinación necesaria con las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados.

"Décimo Primero. El programa de Carrera Magisterial continuará en funcionamiento hasta en tanto entre en vigor el programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley, cuya publicación deberá hacerse a más tardar el 31 de mayo del año 2015.

"Lo anterior, sin perjuicio de que antes de esa fecha la secretaría ajuste los factores, puntajes e instrumentos de evaluación de Carrera Magisterial y, en general, realice las acciones que determine necesarias para transitar al programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley.

"Los beneficios adquiridos por el personal que participa en Carrera Magisterial no podrán ser afectados en el tránsito al programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley.

"La XXII etapa de Carrera Magisterial para los docentes de educación básica se desahogará en los términos señalados por la convocatoria correspondiente a dicha etapa.

"Décimo Segundo. Las autoridades educativas y los organismos descentralizados iniciarán el proceso de compactación a que se refieren los artículos 42 y 63 del presente ordenamiento, conforme a los lineamientos que al efecto determinen, en tanto se encuentre en operación el sistema de evaluación del desempeño en términos de lo previsto por esta ley.

"Décimo Tercero. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley deberá estar en operación en todo el país el Sistema de Información y Gestión Educativa que incluya, por lo menos, la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas.

"Décimo Cuarto. La secretaría y las autoridades educativas locales diseñarán un programa, que estas últimas llevarán a cabo, para la regularización progresiva de las plazas con funciones de dirección que correspondan a las estructuras ocupacionales de las escuelas de educación básica, de conformidad a la disponibilidad presupuestal, conforme a lo siguiente:

"I. Quienes a la entrada en vigor de esta ley ejerzan funciones de dirección sin el Nombramiento respectivo seguirán en dichas funciones y serán sujetos de la evaluación del desempeño establecida en el artículo 52 de esta ley. Lo anterior, para determinar si dicho personal cumple con las exigencias de la función directiva;

"II. De obtener un resultado suficiente en la evaluación del desempeño el personal recibirá el nombramiento definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta ley, y

"III. El personal que incumpla con la obligación de evaluación o cuando en ésta se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función de dirección, volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado u otra conforme a las necesidades del servicio, quedando sujeto a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio o noveno transitorio de esta ley, según sea el caso.

"Décimo Quinto. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo para desempeñar funciones de dirección o de supervisión en la educación media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, continuará en el desempeño de dichas funciones conforme a lo previsto en esta ley.

"Décimo Sexto. Dentro de los noventa días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de esta ley, los gobiernos de los Estados entregarán a la secretaría el analítico de plazas del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior. Lo anterior para efectos de que la secretaría concilie dicha información con la participación

que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponda en términos de las disposiciones aplicables.

"Décimo Séptimo. Dentro de los noventa días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de esta ley, los gobiernos de los Estados, con copia a la secretaría, entregarán al instituto la plantilla ocupacional del total del personal en la educación básica y media superior, federalizado y de origen estatal, adscrito en la entidad.

"Décimo Octavo. El Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, tomará las medidas administrativas necesarias para crear un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, al que facultará para ejercer las atribuciones de esta secretaría en materia del Servicio Profesional Docente.

"Décimo Noveno. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la presente ley se realizarán con cargo a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para tal fin al sector educativo para el ejercicio fiscal de que se trate, lo cual se llevará a cabo de manera progresiva con el objeto de cumplir con las obligaciones que tendrán a su cargo las autoridades competentes, derivadas de la presente ley.

"Vigésimo. En la determinación de los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación aplicables al personal docente y al personal con funciones de dirección y de supervisión, en la educación media superior impartida por el Instituto Politécnico Nacional deberá considerarse la normativa propia de dicho Instituto.

"Vigésimo Primero. El artículo 24 de la presente Ley entrará en vigor para la educación básica a los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entre tanto, las convocatorias para concursos de oposición para el ingreso a la educación básica serán sólo para los egresados de las Normales y sólo en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas abiertas.

"Vigésimo Segundo. La secretaría formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional."

Destaca de las normas transitorias, la relativa a que, los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables, con base en las disposiciones de esa ley, en el plazo que ahí se señala (artículo tercero), lo cual va en la línea de lo ya precisado en cuanto que, los Estados **no tienen facultad de regular lo relativo al Servicio Profesional Docente, sino únicamente para armonizar su orden jurídico a la ley general, lo que incluye la posibilidad de legislar en los aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones operativas en la materia.**

Por otro lado, a fin de cumplimentar también la reforma constitucional de mérito, el once de septiembre de dos mil trece, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a la Ley General de Educación –que, además, posteriormente fue objeto de otras modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veinte de mayo y diecinueve de diciembre de dos mil catorce–, de este ordenamiento destacan para nuestro estudio las siguientes disposiciones:

"Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

"Constituyen el sistema educativo nacional:

"...

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"III. El Servicio Profesional Docente;"

"Artículo 11. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, en los términos que la propia ley establece.

"Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"I. Autoridad educativa federal, o secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

"II. Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y (sic)

"III. Autoridad educativa municipal al Ayuntamiento de cada Municipio;

"IV. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013).

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"V. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

"a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;

"b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y

"c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Autoridades escolares, al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares."

"Capítulo II

"Del federalismo educativo

"Sección 1. De la distribución de la función social educativa

"**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

"(Adicionado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como

a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.

"En las escuelas que imparten la educación media superior, la secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.

"(Adicionada, D.O.F. 19 de diciembre de 2014)

"V Ter. Emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema

deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VII. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"VIII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;

"IX. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

"(Adicionada, D.O.F. 10 de junio de 2013)

"IX Bis. Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"X. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"XI. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Bis. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 bis;

"XIII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y

"XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

"I. Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"II. Proponer a la secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la secretaría;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

"(Reformada, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"(Adicionada, D.O.F. 10 de junio de 2013)

"VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VII. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.

"Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y

"IX. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de abril de 2009)

"**Artículo 14.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

"I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"I Bis. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;

"V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;

"VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

"VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

"(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 2014)

"VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, disseminación en acceso abierto y su divulgación, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea finan-

ciado con recursos públicos o que se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada;

"IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

"(Adicionada, D.O.F. 17 de abril de 2009)

"X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia;

"(Adicionada, D.O.F. 19 de diciembre de 2014)

"X Bis. Fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo, para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento;

"(Reformada, D.O.F. 2 de junio de 2006)

"XI. Vigilar el cumplimiento de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XI Bis. Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes;

"(Adicionada, D.O.F. 2 de junio de 2006)

"XII. Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, y

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Bis. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Ter. Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Quáter. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Quintus. Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y

"XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

"El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13."

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

Artículo 16. Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

Artículo 20. Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

"I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica –incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena– especial y de educación física;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"II. La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior. El cumplimiento de estas finalidades se sujetará, en lo conducente, a los lineamientos, medidas y demás acciones que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y

"IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

"(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales. Asimismo, podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente."

"(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

Artículo 21. Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes y, para la educación básica y media superior, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"...

"Las autoridades educativas, de conformidad con lo que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente, establecerán la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

"Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por los maestros. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación.

"El otorgamiento de los reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas que se otorguen al personal docente en instituciones establecidas por el Estado en educación básica y media superior, se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 48. La secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta Ley.

"(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para tales efectos la secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72, así como aquellas que en su caso, formule el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

"(Reformado, D.O.F. 2 de noviembre de 2007)

"Las autoridades educativas locales, previa consulta al Consejo Estatal Técnico de Educación correspondiente, propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados– permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y Municipios respectivos.

"(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados. En el caso de los programas de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán revisados y evaluados, al menos, cada cuatro años, y deberán mantenerse actualizados conforme a los parámetros y perfiles a los que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Los planes y programas que la secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada enti-

dad federativa y, previo a su aplicación, se deberá capacitar a los maestros respecto de su contenido y métodos."

De igual modo, es importante considerar, en lo que al caso interesa, las disposiciones transitorias del Decreto de reforma a la Ley General de Educación:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

"Tercero. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento.

"Cuarto. La información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas formará parte, en lo conducente, del Sistema de Información y Gestión Educativa.

"La Secretaría de Educación Pública deberá tomar las medidas conducentes para llevar a cabo la migración de la información al citado Sistema, mismo que se regulará y organizará conforme a las disposiciones y lineamientos que expida dicha dependencia.

"...

"Noveno. Con el propósito de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación obligatoria, en el marco de las disposiciones que regulan el Servicio Profesional Docente, las autoridades educativas federal y locales, adecuarán su normativa de naturaleza laboral y administrativa, debiendo dejar sin efectos la que se oponga o limite el cumplimiento de dicha obligación.

"Décimo Segundo. A efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, las autoridades educativas deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos."

Se advierte que, a diferencia de lo que ocurre tratándose del servicio profesional docente, en el caso de la función social educativa sí se mandata a las Legislaturas Locales **adecuar** su normatividad a la Ley General de Educa-

ción, pues, como se ha establecido, tal función es concurrente entre los distintos niveles de gobierno, no así lo relativo a aquel servicio. Por lo que, sólo en el caso de la función educativa los órganos legislativos locales podrán legislar, en el ámbito de su respectiva competencia.

En conclusión, si bien el nuevo marco constitucional conserva la materia de educación como concurrente, **ello no implica una concurrencia en lo relativo al servicio profesional docente, ya que, como se expuso, esta materia se federalizó totalmente, dejando a los Estados una intervención operativa en los términos de lo que la normatividad federal indique, según se desprende del propio texto del artículo 3o. constitucional, así como de la normatividad transitoria que ha quedado transcrita.**

Es pues, a la luz de este marco jurídico, que se examinarán los argumentos de invalidez que la parte actora esgrime respecto de determinados numerales de la Ley de Educación del Estado de Sonora.

I. Por lo que ve al marco normativo para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo.

En el primer concepto de invalidez, la parte actora establece esencialmente que los artículos 2o., numerales 21 y 29; 24, 80 Bis 1 (primera parte), 80 Bis 5, 80 Bis 8, primer párrafo, 80 Bis 21, 80 Bis 27, 80 Bis 28 y sexto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulneran la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al disponer como marco normativo para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo, lo consignado en contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos.

Lo anterior, apunta, sin importar que el legislador federal estableció en la Ley General del Servicio Profesional Docente –como Ley Reglamentaria del Artículo 3o. Constitucional–, cuál es el marco normativo al que deben ajustarse las entidades federativas para armonizar su legislación a fin de implementar el servicio profesional docente; pues al respecto, dispuso que para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, se aplicarían los perfiles, parámetros e indicadores que al efecto se establezcan en el orden federal.

Señala que la reforma constitucional, en materia educativa, tuvo como objetivo eliminar cualquier condición escalafonaria-administrativa para la planta docente y establecer un servicio profesional basado en evaluaciones y concursos.

Menciona que el marco normativo aplicable al servicio profesional docente, es el contenido en la ley de la materia, a través de la aplicación de perfiles, parámetros e indicadores que al efecto se establezcan; de ahí que la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al pretender incorporar como marco normativo al servicio profesional docente, lo consignado en contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos, aspectos que tanto la autoridad educativa local, como los organismos descentralizados están obligados a reconocer.

Al respecto, conviene traer a cuenta los artículos de la ley impugnada.

"Artículo 2o. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"21. Permanencia en el servicio: A la continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto a los derechos constitucionales, laborales y demás disposiciones contenidas dentro del marco jurídico local;

"...

"29. Escalafón: Al sistema aplicable a los trabajadores de base de los niveles de educación básica y media superior, en materia de promociones, ascensos, cambios, incrementos de horas y otros movimientos, consignado en contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos."

"Artículo 24. El Estado, los organismos públicos descentralizados y los ayuntamientos, para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan; deberán apegarse a lo dispuesto por el capítulo X de la presente Ley y observar lo establecido en la Ley General Docente, respetando en todo momento los derechos adquiridos de los trabajadores de la educación y reconociendo los acuerdos alcanzados a través de contratos colectivos, convenios, minutas y acuerdos celebrados por éste a través de las instancias respectivas y su organización sindical, que estipulan beneficios laborales, profesionales, salariales y sociales."

"Artículo 80 Bis 1. El Gobierno del Estado de Sonora se obliga a respetar íntegramente los derechos adquiridos de los trabajadores de la educación, así como, a reconocer los acuerdos alcanzados a través de contratos colectivos de trabajo, convenios, minutas y acuerdos celebrados por éste a través de

las instancias respectivas y las organizaciones sindicales, que estipulan beneficios laborales, profesionales, salariales y sociales. Para tal efecto, las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión, con excepción de los casos previstos en la fracción VI del artículo 38 de la Ley del Servicio Civil del Estado y lo establecido en los contratos colectivos de trabajo."

"Artículo 80 Bis 5. En la educación básica y media superior las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán asignar las plazas que durante el ciclo escolar queden vacantes, para lo cual, en primer término, deberá respetar los derechos de los docentes de base en servicio a que se refiere esta ley, así como los que derivan de las demás disposiciones legales, contratos colectivos, reglamentos, acuerdos o convenios celebrados que se encuentren vigentes.

"Habiéndose llevado a cabo lo establecido en el párrafo anterior y de persistir la vacante, la asignación de las plazas por jornada a que se refiere este artículo se realizará conforme a lo siguiente:

"I. Con estricto apego al orden de prelación de los sustentantes, con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, que resultaron idóneos en el último concurso de oposición y que no hubieran obtenido una plaza anteriormente. Este ingreso quedará sujeto a lo establecido en el artículo anterior. La adscripción de la plaza tendrá vigencia durante el ciclo escolar en que sea asignada y el docente podrá ser readscrito, posteriormente, a otra Escuelas conforme a las necesidades del servicio; y

"II. De manera extraordinaria y sólo cuando se hubiera agotado el procedimiento señalado en la fracción anterior, a docentes distintos a los señalados. Los nombramientos que se expidan serán por tiempo fijo y con una duración que no podrá exceder el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente. Sólo podrán ser otorgados a docentes que reúnan el perfil.

"En el caso de horas, la autoridad educativa local y los organismos descentralizados podrán asignarlas al personal docente a que se refiere el artículo 80 Bis 22 de esta ley."

"Artículo 80 Bis 8. La promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el

Estado y sus organismos descentralizados, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, además de haber ejercido como docente un mínimo de dos años en el nivel educativo correspondiente y con sujeción a los términos y criterios establecidos en el marco jurídico laboral vigente, así como en los contratos colectivos, acuerdos, minutas y reglamentos; además de los siguientes criterios:

"I. Para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias formuladas por la autoridad educativa local;

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación, considerando los parámetros escalafonarios correspondientes; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la secretaría estime pertinentes;

"c) Las convocatorias, una vez aprobadas por la Secretaría de Educación Pública, se publicarán conforme a los programas a que se refiere el artículo 7, fracción II de la Ley General Docente y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar. Cuando el caso lo justifique a juicio de la autoridad educativa local y con la anuencia de la Secretaría de Educación Pública podrán expedirse convocatorias extraordinarias, y

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros escalafonarios, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de promoción sean definidos conforme a lo previsto en la ley correspondiente.

"Cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos que se establezcan en la convocatoria a que se hace referencia en el inciso b) de esta fracción, la autoridad educativa local, en apego a los reglamentos de escalafón o de promociones, determinarán la selección del personal docente que recibirá la promoción.

"La asignación a que refiere este artículo se realizará siempre y cuando se haya cerrado la etapa de cambios de adscripción, como se prevé en el marco jurídico y disposiciones legales vigentes.

"II. Para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la Educación media superior:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias formuladas por los organismos descentralizados;

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que los organismos descentralizados estimen pertinentes;

"c) Los organismos descentralizados emitirán las convocatorias respectivas conforme a las necesidades del servicio y a los programas a que se refiere el artículo 7, fracción II de la Ley General Docente, con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; y

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de promoción sean definidos conforme a lo previsto en la Ley General Docente.

"Cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos que se establezcan en la convocatoria a que se hace referencia en el inciso b) de esta fracción, los organismos descentralizados, en apego a los contratos colectivos, determinarán la selección del personal docente que recibirá la promoción."

Artículo 80 Bis 21. El nombramiento como personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica será considerado como una promoción. La selección se llevará a cabo mediante concurso de oposición de conformidad con lo señalado en la sección II de esta ley en su primer apartado, con sujeción a los términos y criterios establecidos en el marco jurídico laboral, así como los Reglamentos de Escalafón y acuerdos respectivos.

"El personal seleccionado estará sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, a cursos de actualización profesional y a una evaluación para determinar si cumple con las exigencias propias de la función.

"Durante el periodo de inducción el personal recibirá Incentivos temporales y continuará con su plaza docente. En caso de que acredite la suficiencia

en el nivel de desempeño correspondiente al término del periodo de inducción, la autoridad educativa local u organismo descentralizado otorgará el nombramiento definitivo con la categoría de asesor técnico pedagógico prevista en la estructura ocupacional autorizada.

"El personal que incumpla este periodo de inducción, con la obligación de evaluación o cuando en ésta se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño correspondiente, volverá a su función docente en la Escuela en que hubiera estado asignado."

"Artículo 80 Bis 27. En la educación básica los movimientos laterales objeto de este artículo deben basarse en procesos de evaluación que se realizarán conforme a los lineamientos que el instituto expida. La elección del personal se sujetará a lo siguiente:

"I. Cuando se trate de tutorías con responsabilidad de secciones de una escuela, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que se lleven a cabo al interior del centro escolar, será el director de la escuela quien, con base en la evaluación que haga del personal docente a su cargo, hará la elección de los docentes frente a grupo que desempeñarán este tipo de funciones adicionales, conforme a los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local, con pleno respeto del marco jurídico laboral y acuerdos establecidos en el Estado.

"Los docentes que realicen dichas funciones adicionales recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional;

"II. Cuando se trate de tutorías, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que rebasen el ámbito de la escuela pero queden dentro de la zona escolar, los directores de las escuelas propondrán, con base en la evaluación que hagan del personal docente a su cargo, a los docentes frente a grupo para desempeñar este tipo de funciones adicionales. Quien en la zona escolar tenga las funciones de supervisión hará la elección de conformidad con los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local, con pleno respeto del marco jurídico laboral y acuerdos establecidos en el Estado.

"Los docentes que realicen dichas funciones adicionales recibirán Incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional; y

"III. Cuando se trate de asesoría técnica en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas, la elección del director que desempeñará este tipo de

funciones adicionales estará a cargo de quien tenga funciones de supervisión en la zona escolar, de conformidad con los lineamientos que para estos efectos emita la autoridad educativa local. Con pleno respeto del marco jurídico y acuerdos establecidos en el Estado.

"Los directores que realicen dichas funciones adicionales recibirán Incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional."

"Artículo 80 Bis 28. En el caso de movimientos laterales temporales a funciones de asesoría técnica pedagógica en la educación básica, la selección de los docentes se llevará a cabo mediante procesos de evaluación, objetivos y transparentes que la autoridad educativa local realice al amparo de los lineamientos que el Instituto expida. Con pleno respeto del marco jurídico laboral y acuerdos establecidos en el Estado, el personal seleccionado mantendrá su plaza docente.

"Los docentes que realicen dichas funciones de asesoría técnica pedagógica recibirán incentivos que reconozcan su mérito y favorezcan su avance profesional. Al término de dicha función de carácter temporal, los docentes volverán a la escuela en que hubieren estado asignados."

"Artículo Sexto. El Gobierno del Estado de Sonora reconoce al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, al Sindicato de Trabajadores del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora, al Sindicato Único de Trabajadores del Colegio de Bachilleres de Sonora y al Sindicato de Trabajadores Académicos del Colegio Estatal de Educación Profesional Técnica del Estado de Sonora, como titulares de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de la educación, en términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

"Sin perjuicio de lo que a futuro resuelva la autoridad laboral sobre la titularidad de la relación colectiva de trabajo, conforme a la legislación aplicable a cada caso concreto.

"A la entrada, en vigor de la presente ley, se mantendrán vigentes todos los contratos colectivos, acuerdos, reglamentos, decretos y demás disposiciones jurídicas en materia de promoción y cambios de adscripción que se han venido aplicando a la fecha, lo anterior para determinar la selección del personal docente que recibirá la Promoción cuando haya más de uno que cumpla con los requisitos establecidos..."

Conforme al marco jurídico educativo que ha quedado puntualizado en párrafos que anteceden, se estima que los planteamientos de invalidez resultan esencialmente **fundados**, ya que como se vio, tratándose del servicio profesional docente, el facultado en exclusiva para regularlo es el Congreso Federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXV, en relación con el 3o., fracciones III y IX, de la Constitución General, siendo a la ley reglamentaria a la que corresponde establecer los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el mismo.

En tal sentido, el legislador local **no tiene competencia para disponer como marco normativo** para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo, lo consignado en contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos celebrados con las diversas organizaciones sindicales, tampoco para reconocer derechos "adquiridos" de los trabajadores de la educación; pues ello constituye una regulación directa del servicio profesional docente y no una mera armonización ni cuestión operativa tendiente al ejercicio de las competencias que la Ley General del Servicio Profesional Docente confiere a las entidades federativas.

Por tanto, debe declararse la invalidez de los artículos 2o., numerales 21 y 29; 24, 80 Bis 1 (primera parte), 80 Bis 5, 80 Bis 8, primer párrafo, 80 Bis 21, 80 Bis 27, 80 Bis 28 y sexto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

II. En cuanto a la necesidad de observar en los procesos de evaluación del personal docente y directivos lo dispuesto en los tratados internacionales y la Ley Federal del Trabajo.

En el décimo tercer concepto de invalidez, la parte actora señala que el numeral 80 Bis 40 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, es contrario a los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que establece la posibilidad de aplicar normas internacionales y la Ley Federal del Trabajo para regular una materia como lo es el servicio profesional docente, lo cual, a su decir, le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión definir cuáles son las normas aplicables; aduce que permitir la aplicación de ciertas leyes o tratados, equivaldría a someter la evaluación del personal docente a procedimientos que no resultan aplicables a determinados casos o que incluso, que podrían ser contradictorios con los mecanismos de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes ya previstos a nivel constitucional y legal.

El numeral combatido establece lo siguiente:

"Artículo 80 Bis 40. En los procesos de evaluación del personal docente y directivos deberán observarse los principios y derechos laborales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **los tratados internacionales de la materia y la Ley Federal del Trabajo, les confiere a los trabajadores de la educación."**

Según se puede advertir, el precepto impugnado, efectivamente invade la esfera de competencias federal, al establecer el legislador local los principios y derechos laborales que deberán observarse en los procesos de evaluación del personal docente y de directivos, lo que en términos del artículo 3o., fracción III, constitucional le corresponde en exclusiva al legislador federal.

Lo que en modo alguno se traduce en que, no se respeten los principios constitucionales, sino que al tratarse de un modelo educativo nacional, es precisamente la propia Norma Fundamental la que ha fijado los términos en que habrá de efectuarse y a los que están sujetos indefectiblemente los docentes.

En ese sentido, al resultar fundado el concepto de impugnación que nos ocupa, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 80 Bis 40 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

III. En cuanto a que el ingreso al servicio de educación básica y media superior únicamente es para cubrir plazas vacantes y que tienen preferencia los trabajadores de base

En el tercer concepto de invalidez, básicamente se menciona que el artículo 80 Bis 2 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al modificar las condiciones de ingreso al servicio profesional docente, según la ley general de la materia, ya que conforme a la norma impugnada el ingreso está sujeto únicamente a cubrir plazas que hayan quedado vacantes y los trabajadores de base tienen derecho de participar preferentemente respecto de aquellos que no lo son, aspectos que son ajenos a lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, conforme al artículo 24; además refiere que el artículo 80 Bis 3 de la ley impugnada, regula lo relativo al ingreso al servicio en la educación básica y media superior, cuando dicho aspecto le corresponde legislar a la Federación.

Lo cual resulta **fundado**.

Así es, los artículos impugnados, son del tenor siguiente:

"Artículo 80 Bis 2. Todo ingreso al servicio de educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, será para cubrir plazas que hayan quedado vacantes una vez agotado el derecho para promocionarse que tienen los trabajadores de base en el servicio, de conformidad con esta ley."

"Artículo 80 Bis 3. El ingreso al servicio en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, se llevará a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, con sujeción a los términos y criterios siguientes:

"I. Para el Ingreso al Servicio en la educación básica:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias expedidas por la autoridad educativa con base en la información derivada del Sistema de Información y Gestión Educativa;

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la Secretaría de Educación Pública estime pertinentes. En su caso, las convocatorias describirán los perfiles complementarios autorizados por Secretaría de Educación Pública;

"c) Las convocatorias, una vez aprobadas por la Secretaría de Educación Pública, se publicarán conforme a los programas a que se refiere el artículo 7, fracción II de la Ley General Docente y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar. Cuando el caso lo justifique a juicio de la autoridad educativa local y con la anuencia de la Secretaría de Educación Pública podrán expedirse convocatorias extraordinarias; y

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de Ingreso sean definidos conforme a lo previsto en la ley.

"II. Para el Ingreso al Servicio en la Educación media superior:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias formuladas por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus respectivas competencias;

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación del número de ingresos, y demás elementos que las autoridades educativas o los organismos descentralizados estimen pertinentes. Las convocatorias deberán contemplar las distintas modalidades de este tipo educativo así como las especialidades correspondientes;

"c) La autoridad educativa y organismos descentralizados, en el ámbito de su competencia, emitirán, con anticipación suficiente al inicio del ciclo académico, las convocatorias respectivas conforme a las necesidades del servicio y a los programas a que se refiere el artículo, fracción II de la Ley General Docente; la autoridad educativa, en el ámbito de su competencia, deberán colaborar en la difusión de estas convocatorias; y

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de Ingreso sean definidos conforme a lo previsto en la ley."

Como se puede observar, los numerales impugnados regulan el ingreso al servicio de la educación básica y media superior, y establecen ciertos requisitos que lo condicionan, tales como: la existencia de una plaza vacante y que se haya agotado —en primer término— el derecho para promocionarse que tienen los trabajadores de base en el servicio; aspectos que al margen de que sean compatibles o no con los lineamientos y parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo cierto es que, constituyen una regulación directa del servicio profesional docente, y no una mera armonización ni cuestión operativa, tendiente al ejercicio de las competencias que la Ley General del Servicio Profesional Docente confiere a las entidades federativas.

En ese sentido, debido a que el legislador local invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión, al legislar respecto al ingreso al servicio profesional docente, lo precedente es declarar la invalidez de los artículos 80 Bis 2 y 80 Bis 3 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

IV. Por lo que ve a la condición de que para el otorgamiento de un nombramiento definitivo en la educación básica y media superior, se tiene que observar lo dispuesto en la ley impugnada y en el marco jurídico laboral vigente.

En el cuarto concepto de impugnación, la parte actora sostiene la invalidez del artículo 80 Bis 4 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, al considerar que condiciona el otorgamiento de un nombramiento definitivo en la educación básica y media superior, a los términos que disponga dicha ley y al marco jurídico laboral vigente en el Estado, lo cual, a su decir, vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, ya que no se ajusta a lo establecido en los artículos 4, fracción XVIII, inciso c) y 22 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Ello también es **fundado**.

A fin de evidenciar lo anterior, resulta importante transcribir la porción normativa del artículo impugnado.

"Artículo 80 Bis 4. En la educación básica y media superior el ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, **en términos de esta ley**, sin contravenir los derechos constitucionales de los trabajadores **y el marco jurídico laboral vigente en el Estado de Sonora. ...**"

Los artículos 4, fracción XVIII, inciso c) y 22 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, disponen:

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"XVIII. Nombramiento: Al documento que expida la autoridad educativa o el organismo descentralizado para formalizar la relación jurídica con el personal docente y con el personal con funciones de dirección o supervisión. En razón de su temporalidad podrá ser:

"...

"c) Definitivo: Es el nombramiento de base que se da por tiempo indeterminado en términos de esta ley y de la legislación laboral; "

"Artículo 22. En la educación básica y media superior el ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esta ley."

Luego entonces, al igual que en el capítulo que antecede, se estima que al margen de que la disposición impugnada se aparte o no, de lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente, con relación a la regulación para el otorgamiento de un nombramiento definitivo de base, lo cierto es que, el legislador local está invadiendo la esfera de competencias del Congreso de la Unión al pretender regular una cuestión que tiene que ver con el ingreso al servicio profesional docente, que le corresponde legislar de manera exclusiva a la Federación.

En ese sentido, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 80 Bis 4 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

V. En cuanto a los criterios (como factor de desempate) para determinar la selección del personal docente que recibirá la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior, cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria correspondiente.

En el séptimo concepto de invalidez la parte actora sostiene que el artículo 80 Bis 8, fracción I, penúltimo y último párrafos y fracción II, último párrafo, de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invade la esfera de atribuciones del Congreso, ya que a su decir, conforme a dichas porciones, se establece **–como factores de desempate–** para determinar la selección del personal docente que recibirá la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior, lo previsto en reglamentos de escalafón o de promoción, así como en lo establecido en contratos colectivos; lo cual, resulta contrario a lo establecido en los artículos 26, 40 y 44 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que disponen que la única forma de obtener una promoción es mediante concursos de oposición para personas que hayan ejercido como docente un mínimo de dos años.

El precepto cuyas porciones normativas se impugnan, establece:

"Artículo 80 Bis 8. ...

"I. Para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica:

"...

"Cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos que se establezcan en la convocatoria a que se hace referencia en el inciso b)

de esta fracción, **la autoridad educativa local, en apego a los reglamentos de escalafón o de promociones, determinarán la selección del personal docente que recibirá la promoción.**

"La asignación a que refiere este artículo se realizará siempre y cuando se haya cerrado la etapa de cambios de adscripción, como se **prevé en el marco jurídico y disposiciones legales vigentes.**

"II. Para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación media superior:

"...

"Cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos que se establezcan en la convocatoria a que se hace referencia en el inciso b) de esta fracción, los organismos descentralizados, en apego **a los contratos colectivos**, determinarán la selección del personal docente que recibirá la promoción."

Conforme a lo anteriormente expuesto, se estima que el planteamiento de invalidez resulta esencialmente **fundado**, ya que como se ha venido diciendo, tratándose del servicio profesional docente, el facultado en exclusiva para regularlo, es el Congreso Federal, en términos del artículo 73, fracción XXV, en relación con el 3o., fracciones III y IX, de la Constitución General, siendo a la ley reglamentaria a la que corresponde establecer los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el mismo.

En tal sentido, el legislador local **no tiene competencia para regular aspectos relacionados con la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior**, pues ello constituye una regulación directa del servicio profesional docente y no una mera armonización ni cuestión operativa tendiente al ejercicio de las competencias que la Ley General del Servicio Profesional Docente confiere a las entidades federativas.

En ese sentido, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 80 Bis 8, fracción I, penúltimo y último párrafos y fracción II, último párrafo, de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

VI. En cuanto a la asignación de horas adicionales para los docentes que no sea de jornada.

En el décimo concepto de impugnación, la parte actora básicamente sostiene la invalidez del artículo 80 Bis 22 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, puesto que considera que vulnera la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer condiciones diferentes a las previstas en el artículo 42 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, para efectos de la asignación de horas adicionales para los docentes, tales como: la necesidad de que las autoridades educativas y organismos públicos descentralizados se apeguen a los reglamentos de escalafón para efectos de desempate y lo relativo al cierre de la etapa de cambios de adscripción, previo a la asignación de horas.

El precepto cuya invalidez se reclama, es del tenor siguiente:

"Artículo 80 Bis 22. En la educación básica y media superior la asignación de horas adicionales para los docentes que no sean de jornada, será considerada una promoción en función de las necesidades del servicio. Dichas vacantes se generarán por las bajas definitivas y los grupos por incremento natural que se den al interior de los centros de trabajo, observándose los siguientes criterios:

"I. Reunir el perfil requerido para las horas disponibles; y

"II. Obtener en la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 52 de la Ley General Docente un resultado que sea igual o superior al nivel que la autoridad educativa local o el organismo descentralizado proponga y el Instituto de Evaluación autorice para estos efectos.

"Estas promociones se podrán llevar a cabo en los casos siguientes:

"a) En el mismo plantel en que el docente preste total o principalmente sus servicios;

"b) En el plantel en que el docente no preste principalmente sus servicios, siempre y cuando haya compatibilidad de horarios y distancias con el plantel donde principalmente presta sus servicios y, adicionalmente, no tenga horas asignadas en un tercer plantel; y

"c) En un plantel en que el docente no presta sus servicios, siempre y cuando se trate de horas fraccionadas, en el número que determine la auto-

ridad educativa local o el organismo descentralizado, y en dicho plantel no exista personal que cumpla con lo establecido en las fracciones I y II del presente artículo.

"Cuando exista más de un interesado que cumpla con los requisitos a que se hace referencia en las fracciones I y II de este artículo, la autoridad educativa local y los organismos descentralizados, en **apego a los reglamentos de escalafón o de promociones** o su equivalente para el nivel de educación media superior, determinarán la selección del personal docente que recibirá la Promoción."

"La asignación a que refiere este artículo se realizará siempre y cuando se haya cerrado la etapa de cambios de adscripción, como se prevé en el marco jurídico y disposiciones legales vigentes."

Por su parte, el artículo 42 de la Ley del Servicio Profesional Docente, señala:

"Artículo 42. En la educación básica y media superior la asignación de horas adicionales para los docentes que no sean de jornada, será considerada una Promoción en función de las necesidades del servicio.

"Para obtener esta promoción los docentes deberán:

"I. Reunir el perfil requerido para las horas disponibles, y

"II. Obtener en la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 52 de esta ley un resultado que sea igual o superior al nivel que la autoridad educativa o el organismo descentralizado proponga y el instituto autorice para estos efectos.

"Estas promociones se podrán llevar a cabo en los casos siguientes:

"a) En el mismo plantel en que el docente preste total o principalmente sus servicios;

"b) En el plantel en que el docente no preste principalmente sus servicios, siempre y cuando haya compatibilidad de horarios y distancias con el plantel donde principalmente presta sus servicios y, adicionalmente, no tenga horas asignadas en un tercer plantel, y

"c) En un plantel en que el docente no presta sus servicios, siempre y cuando se trate de horas fraccionadas, en el número que determine la auto-

ridad educativa o el organismo descentralizado, y en dicho plantel no exista personal que cumpla con lo establecido en las fracciones I y II del presente artículo.

"Las autoridades educativas y los organismos descentralizados preverán, conforme a los criterios establecidos en este artículo, las reglas necesarias para seleccionar al personal docente que recibirá la promoción cuando haya más de uno que cumpla con los requisitos establecidos."

Como se ve, basta con imponerse del contenido del artículo 80 Bis 22 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y compararlo con el numeral 42 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, para advertir que efectivamente el legislador local invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al pretender regular un aspecto relacionado con la promoción, como lo es la asignación de horas adicionales para los docentes del servicio profesional docente, que le corresponde en exclusiva al legislador federal.

En ese sentido, al resultar fundado el concepto de invalidez que nos ocupa, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 80 Bis 22 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

VII. Por lo que ve a la separación del servicio profesional docente, sin goce de sueldo.

En el segundo concepto de invalidez la parte actora básicamente sostiene que, la porción normativa impugnada del artículo 80 Bis 1 (segunda parte), de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invade la esfera de atribuciones del Congreso, debido a que el legislador local determinó como casos de excepción al "supuesto de separación del servicio sin goce de sueldo", lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora; ello a pesar de que el artículo 78 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, no establece ningún caso de excepción.

Lo cual resulta **fundado**.

Para evidenciar lo anterior, resulta importante transcribir los preceptos antes enunciados.

Ley de Educación para el Estado de Sonora.

"Artículo 80 Bis 1. ...

"Para tal efecto, las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión, **con excepción de los casos previstos en la fracción VI del artículo 38 de la Ley del Servicio Civil del Estado y lo establecido en los contratos colectivos de trabajo.**"

Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora.

"Artículo 38. Son obligaciones de los titulares de las entidades públicas sujetas a esta ley:

"...

"VI. Conceder licencias con goce de sueldo a sus trabajadores para el desempeño de las comisiones sindicales que no excedan de cinco días hábiles y sin goce de sueldo por mayor tiempo, salvo el caso de que por la naturaleza de la comisión y a juicio del titular, debe otorgarse licencia con goce de sueldo por mayor tiempo. Las licencias que se concedan serán computadas como tiempo efectivo de servicios."

Ley General del Servicio Profesional Docente.

"Artículo 78. Las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión."

Como se ve, aun cuando el artículo 78 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, es categórico al establecer que quien decida aceptar el desempeño de algún empleo, cargo o comisión que impida el ejercicio de la función docente, de dirección o supervisión, **debe separarse del servicio, sin goce de sueldo**, mientras dure el empleo, cargo o comisión; la ley impugnada prevé como casos de excepción lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora (tratándose de comisiones sindicales que no excedan de cinco días y a juicio del titular) y lo establecido en los contratos colectivos.

Lo cual hace evidente que el legislador local invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al pretender regular un aspecto relacionado con el servicio profesional docente que le corresponde en exclusiva al legislador federal; en ese sentido, lo procedente es declarar la invalidez de

la porción normativa impugnado del artículo 80 Bis 1 (segunda parte) de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

VIII. En cuanto a la participación de las organizaciones sindicales en los procesos de evaluación.

En el octavo concepto de invalidez, la parte actora, en esencia señala que los numerales 80 Bis 9, 80 Bis 14, 80 Bis 16, 80 Bis 25, 80 Bis 39 y tercero transitorio, de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al permitir que las organizaciones sindicales participen en los procesos de evaluación, a pesar de que conforme a la Ley General del Servicio Profesional Docente, dichas facultades les corresponde a las autoridades educativas federales y locales en sus respectivos ámbitos materiales de competencia; además que conforme a la ley general de la materia, la intervención de los sindicatos se constriñe únicamente a la realización de tareas de observación.

Planteamiento que resulta **fundado**.

Así es, los numerales combatidos establecen lo siguiente:

"Artículo 80 Bis 9. En la educación básica la promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un nombramiento, sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, dentro del cual el personal de que se trate deberá cursar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la autoridad educativa local.

"Durante el periodo de inducción la autoridad educativa local brindará las orientaciones y los apoyos pertinentes para fortalecer las capacidades de liderazgo y gestión escolar. **Al término del periodo de inducción, la autoridad educativa local evaluará el desempeño del personal acorde a las disposiciones del Instituto de Evaluación y la intervención de la organización sindical para determinar si cumple con los requerimientos propios de la función directiva.** Si el personal cumple con dichos requerimientos, se le otorgará nombramiento definitivo.

"Cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de las funciones de dirección, el personal volverá a su función docente en la Escuela en que hubiere estado asignado."

"Artículo 80 Bis 14. En la educación básica y media superior, la autoridad educativa local y los organismos descentralizados, **en acuerdo con la organización sindical**, respetando las disposiciones o lineamientos escala-

fonarios correspondientes, podrán cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión a que se refiere este apartado, cuando por las necesidades del servicio no deban permanecer vacantes. Los nombramientos que expidan serán por tiempo fijo; preferentemente podrán ser otorgados a docentes en servicio por el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente y dichas plazas deberán ser objeto del concurso inmediato posterior."

"Artículo 80 Bis 16. La autoridad educativa local y los organismos descentralizados observarán en la realización de los concursos el cumplimiento de los principios que refiere esta ley. **La o las organizaciones sindicales reconocidas, para los efectos del ejercicio de sus funciones de atención laboral de sus agremiados, serán informadas del inicio de los procesos de promoción y recibirán facilidades para la realización de tareas de observación y demás establecidas en esta ley.**"

"Artículo 80 Bis 25. El personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión que destaque en su desempeño y, en consecuencia, en el cumplimiento de su responsabilidad, será objeto del reconocimiento que al efecto otorgue la autoridad educativa local u organismo descentralizado.

"Los programas de reconocimiento para docentes en servicio deben:

"I. Reconocer y apoyar al docente en lo individual, al equipo de docentes en cada Escuela y a la profesión en su conjunto;

"II. Considerar Incentivos temporales o por única vez, según corresponda; y

"III. Ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional.

"La autoridad educativa, los organismos descentralizados y **organizaciones sindicales** realizarán las acciones necesarias para que en el diseño y operación de los programas de reconocimiento se cumpla con lo dispuesto en este artículo."

"Artículo 80 Bis 39. La autoridad educativa local integrará un comité de transparencia que tendrá por objeto vigilar los procesos de evaluación dispuestos por la Ley General Docente y esta ley, para que se lleven a cabo conforme a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia, así como detectar y **recibir inconformidades de los evaluados y turnarlas a las autoridades competentes para su conocimiento y resolución. El comité estará integrado por el director jurídico de la autoridad**

educativa local, los representantes sindicales de los maestros de escuelas públicas del Estado, por nivel y modalidad educativa."

"Artículo tercero. La autoridad educativa local y los organismos descentralizados deberán expedir las disposiciones que regirán la evaluación del Sistema Educativo en los términos de lo dispuesto en este decreto. Para ello organizarán foros de análisis en los que participen representantes de las instituciones educativas; **así como del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, del Sindicato de Trabajadores del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora, el Sindicato Único de Trabajadores del Colegio de Bachilleres de Sonora y el Sindicato de Trabajadores Académicos del Colegio Estatal de Educación Profesional Técnica del Estado de Sonora, como titulares de las relaciones colectivas de los Trabajadores de la Educación en la entidad, a efecto de conocer sus propuestas e intereses en la materia y considerarlos en los contenidos de la (sic) disposiciones que al efecto lo (sic) expidan."**

Como se ve, basta con imponerse del contenido de los artículos impugnados para advertir que –por principio– el legislador local invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al regular aspectos relacionados con: a) el proceso para la promoción a una plaza con funciones de dirección, dentro de la educación básica (artículo 80 Bis 9) y b) lo relativo al reconocimiento en el servicio profesional docente (artículo 80 Bis 25); cuestiones que como se ha venido diciendo, atendiendo al marco normativo que quedó precisado en párrafos que anteceden, le corresponden regular en forma directa a la Federación.

Además, invade la esfera competencial federal, dado que, pretende modular ciertas facultades (sujetas a la intervención de las organizaciones sindicales) de las autoridades educativas locales y organismos públicos descentralizados, que conforme a la distribución competencial hecha por el Congreso de la Unión, ya fueron definidas conforme a los artículos 8 y 9 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

En ese sentido, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 80 Bis 9, 80 Bis 14, 80 Bis 16, 80 Bis 25, 80 Bis 39 y tercero transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

IX. Por lo que ve a la posibilidad de que el personal docente sea readscrito para continuar con otras tareas dentro del servicio educativo, en caso de no aprobar la tercera evaluación.

En el décimo primer concepto de invalidez, fundamentalmente se aduce que el numeral 80 Bis 33 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora,

invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al permitir que todo el personal que cuente con nombramiento definitivo y se encuentre en servicio —en caso de no aprobar la tercera evaluación—, tenga el derecho de gozar de los beneficios que contempla el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, es decir, de que sean readscritos para continuar con otras tareas dentro del servicio educativo, sin importar si dicho supuesto se actualizó con posterioridad a la entrada en vigor de la ley general de la materia; lo cual, a su decir, resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 53 y en el propio artículo octavo transitorio de la Ley del Servicio Profesional Docente.

Concepto de invalidez que resulta **fundado**.

En efecto, el numeral combatido, es del tenor siguiente:

"Artículo 80 Bis 33. El personal que se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado de Sonora, que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley General Docente, conforme al artículo octavo transitorio de dicha ley, será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio educativo, conforme a lo que determine la autoridad educativa local, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que garanticen el pago de las prestaciones legales correspondientes..."

Por su parte, los artículos 53 y octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, establecen:

"Artículo 53. Cuando en la evaluación a que se refiere el artículo anterior se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa o el organismo descentralizado determine, según sea el caso. Dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente.

"El personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior, tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo.

"De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses.

"En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

"Octavo. **El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo**, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. **El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.**

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

Según se advierte, el artículo impugnado regula un aspecto relativo a la readscripción del personal en servicio con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que no acrediten en tres ocasiones la evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley general de la materia; lo cual invade la esfera competencial de la Federación, a la que corresponde en exclusiva, regular los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente en términos de los artículos 3o., fracción III y 73, fracción XXV, de la Constitución General de la República.

Es en ejercicio de dicha facultad que, el legislador federal en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, estableció el régimen aplicable a quienes a la entrada en vigor de dicho ordenamiento tuvieran nombramientos definitivos con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior y que no obtuvieran resultados satisfactorios en la evaluación en tres ocasiones, cuestión que no puede ser reiterada ni mucho menos modulada en función de derechos adquiridos y prestaciones laborales como lo hace el precepto impugnado.

Lo cual, evidentemente resulta contrario a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, de ahí que lo procedente es declarar la invalidez del artículo 80 Bis 33 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

X. En cuanto a la modificación de las fechas para que al personal docente, de dirección o de supervisión se les apliquen lo previsto en los artículos octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

En el décimo segundo concepto de invalidez, la parte actora básicamente señala que los artículos quinto y séptimo transitorios de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, ya que modifican la fecha que se estableció en la Ley General del Servicio Profesional Docente para que al personal docente, de dirección o de supervisión se le aplicara lo previsto en los artículos octavo y noveno transitorios; es decir, mientras que en los artículos de la referida ley general de la materia, se estableció como parámetro precisamente la fecha de entrada en vigor de dicho ordenamiento, en los artículos impugnados se hizo lo propio pero en función de la ley local.

Lo cual resulta **fundado**.

Así es, los numerales combatidos establecen:

"Artículo quinto. El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados **que a la entrada en vigor de esta ley** tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la Ley General del Servicio Profesional Docente. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará nombramiento definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta ley, los nombramientos que se otorguen conforme a este transitorio no afectarán los derechos adquiridos de los trabajadores.

"Será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que:

"I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;

"II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de

evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente; o

"III. Ob, tenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo Séptimo. El personal que a la **entrada en vigor del presente Decreto** se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior, impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de la Ley General Docente. El personal señalado en este artículo que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley General Docente, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo dispuesto por el artículo 80 Bis 33 de este Decreto."

Como se ve, el legislador local invade la esfera competencial de la Federación, al incorporar en la ley impugnada, un régimen transitorio para definir la situación jurídica de aquellas personas (con funciones de docencia, de dirección y de supervisión en la educación básica o media superior) que a la entrada en vigor de dicho ordenamiento tuvieran nombramientos provisionales o definitivos, sujetos al resultado de las evaluaciones correspondientes; lo cual, como se dijo, le corresponde de manera exclusiva a la Federación, en términos de los artículos 3o., fracción III y 73, fracción XXV, de la Constitución General de la República.

XI. En cuanto a lo relativo a la imposición de sanciones.

En el sexto concepto de invalidez, la parte actora esencialmente sostiene que, los artículos 80 Bis 7, 80 Bis 15 y 80 Bis 24 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, invaden la esfera de atribuciones del Congreso, ya que para efectos de imponer la sanción correspondiente –a quienes cuando participan en alguna forma de ingreso, de promoción o de promoción en el servicio distinta a lo establecido en el capítulo o sección respectiva de la ley estatal, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio–, se ordena la remisión al marco jurídico local; lo cual, a su decir, no es acorde con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Motivo de inconformidad que resultan **fundados**.

A fin de evidenciar lo anterior, resulta importante transcribir los artículos impugnados de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

"Artículo 80 Bis 7. Quienes participen en alguna forma de **ingreso** distinta a lo establecido en este capítulo, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y **serán acreedores a las sanciones correspondientes de acuerdo al marco jurídico aplicable en el Estado de Sonora.**"

"Artículo 80 Bis 15. Quienes participen en alguna forma de **promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión** distinta a lo establecido en esta sección, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y **serán acreedores a las sanciones correspondientes establecidas en el marco jurídico aplicable.**"

"Artículo 80 Bis 24. Quienes participen en alguna forma de **promoción en el servicio distinta a lo establecido en esta sección** autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y **serán acreedores a las sanciones correspondientes.**"

Como se ve, de los preceptos transcritos, se advierte que quienes participen en alguna forma de **ingreso**, de **promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión** o de **alguna otra forma de promoción**, distinta a lo establecido en el capítulo o sección respectiva de la ley estatal, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones correspondientes y en tratándose del ingreso, se dice que de acuerdo al marco jurídico aplicable en el Estado de Sonora.

Sin embargo, como se ha dicho, el legislador local **no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el ingreso o promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior**, pues ello constituye una regulación directa del servicio profesional docente y no una mera armonización ni cuestión operativa tendiente al ejercicio de las competencias que la Ley General del Servicio Profesional Docente confiere a las entidades federativas.

En ese sentido, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 80 Bis 7, 80 Bis 15 y 80 Bis 24 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 2, numerales 21 y 29, 24, 80 BIS 1, 80 BIS 2, 80 BIS 3, 80 BIS 4, 80 BIS 5, 80 BIS 7, 80 BIS 8, 80 BIS 9, 80 BIS 14, 80 BIS 15, 80 BIS 16, 80 BIS 21, 80 BIS 22, 80 BIS 24, 80 BIS 25, 80 BIS 27, 80 BIS 28, 80 BIS 33, 80 BIS 39, 80 BIS 40, tercero, quinto, sexto y séptimo transitorios de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, reformada mediante Decreto 98 publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el tres de abril de dos mil catorce.

SEXTO.—Estudio de los conceptos de invalidez dirigidos a impugnar aquellos preceptos de la Ley de Educación para el Estado de Sonora que trastocan el ámbito de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública.

En el primer concepto de invalidez del apartado B, la parte actora señala que el numeral 76 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, viola la esfera de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, al establecer como atribución de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, la relativa a fijar programas en materia de estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, no obstante que conforme a la Ley General de Educación, dicha facultad le corresponde a la primera de las mencionadas.

Lo cual resulta **fundado**.

Así es, el numeral combatido establece:

"Artículo 76. Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. El Ayuntamiento y la secretaría darán toda su colaboración para tales efectos.

"La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un Consejo Escolar de Participación Social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, docentes y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, ex alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

"Este Consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a la mejor realización de su labor; tomará nota del resultado de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, para ser considerados por los programas de reconocimiento que establece esta ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás ordenamientos legales, así como en los demás programas que al efecto determine la secretaría y las

autoridades competentes; llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela, podrán promover la autonomía de gestión de las escuelas, a partir del análisis, toma de decisiones y atención de las prioridades educativas del centro escolar y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

"Consejos análogos deberán operar en las escuelas particulares de educación básica."

Por su parte, los artículos 12, fracción XI, 68 y 69 de la Ley General de Educación, disponen:

"Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

"XI. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley..."

"Sección 2. De los consejos de participación social

"Artículo 68. Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos."

"Artículo 69. Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos.

"La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como

representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

"Este Consejo:

"a)

"...

"g) Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, para ser considerados por los programas de reconocimiento que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente y **demás programas que al efecto determine la secretaría** y las autoridades competentes ..."

Según se puede observar, el Congreso de la Unión dispuso en la Ley General de Educación, como atribución exclusiva de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social, estableciendo que los consejos podrán proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, considerados, entre otros, en los programas que al efecto emita la citada Secretaría.

Así que al establecer el legislador local como atribución de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, la relativa a fijar **programas en materia de estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela**, invade distribución competencial establecida por el Congreso de la Unión a favor de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, ya que ésta es la facultada para ello, en términos de la Ley General de Educación.

En ese sentido, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 76 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

Finalmente, resulta **fundado** el segundo concepto de invalidez del apartado B, en el que la parte actora señala que, los numerales 80 Bis 8, fracción I, inciso b) y 80 Bis 34 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, viola la esfera de atribuciones de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, al establecer como atribución de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, el determinar los elementos

que deberán contener las convocatorias a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica, así como definir los lineamientos generales de los programas de regularización, no obstante que dichas facultades le corresponden a la primera de las mencionadas.

Para evidenciar lo anterior, resulta importante transcribir los artículos impugnados.

"Artículo 80 Bis 8. ...

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación, considerando los parámetros escalafonarios correspondientes; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la **secretaría** estime pertinentes ..."

"Artículo 80 Bis 34. Para la educación básica, los programas de regularización serán definidos de conformidad con los lineamientos generales que **la autoridad educativa local expida**. En el caso de la Educación media superior los programas de regularización serán determinados por la autoridad educativa local y organismos descentralizados, según corresponda."

Por su parte, los artículos 10, 26 y 54 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, señalan:

"Artículo 10. Corresponden a la Secretaría las atribuciones siguientes:

"...

"V. Aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción que para la educación básica prevé esta ley;

"...

"VIII. Emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes de educación básica a que se refiere el artículo 54 de esta ley, de manera que tales programas sean acordes y pertinentes con los niveles de desempeño que se buscan;

"...

"IX. Emitir los lineamientos generales de los programas de Reconocimiento, Formación Continua, de Desarrollo de Capacidades, de Regularización y de Desarrollo de Liderazgo y Gestión..."

"Artículo 26. La promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, además de haber ejercido como docente un mínimo de dos años y con sujeción a los términos y criterios siguientes:

"I. Para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias formuladas por las autoridades educativas locales;

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la **secretaría estime pertinentes**;

"c) Las convocatorias, una vez aprobadas por la secretaría, se publicarán conforme a los programas a que se refiere el artículo 7, fracción II de esta ley y con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar. Cuando el caso lo justifique a juicio de la autoridad educativa local y con la anuencia de la secretaría, podrán expedirse convocatorias extraordinarias, y

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de promoción sean definidos conforme a lo previsto en esta ley.

"II. Para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación media superior:

"a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias formuladas por las autoridades educativas u organismos descentralizados;

"b) Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de

registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que las autoridades educativas o los organismos descentralizados estimen pertinentes;

"c) Las autoridades educativas y organismos descentralizados, en el ámbito de su competencia, emitirán las convocatorias respectivas conforme a las necesidades del servicio y a los programas a que se refiere el artículo 7, fracción II de esta ley, con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar, y

"d) En los concursos se utilizarán los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que para fines de promoción sean definidos conforme a lo previsto en esta ley."

"Artículo 54. Para la educación básica, los programas de regularización serán definidos de conformidad con **los lineamientos generales que la secretaría expida**. En el caso de la educación media superior los programas de regularización serán determinados por las autoridades educativas y organismos descentralizados, según corresponda."

Como se ve, si el Congreso de la Unión le otorgó a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, la atribución para determinar los elementos que considere que deberán tener las convocatorias para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica, así como definir los lineamientos de los programas de regularización; y en contravención a ello los artículos impugnados también le otorgan dichas atribuciones a la Secretaría de Educación y Cultura del Estado, es evidente que invade distribución competencial establecida por el Congreso de la Unión a favor de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, por lo que lo procedente es declarar la invalidez de los preceptos impugnados.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 76, 80 Bis 8 y 80 Bis 34 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, reformada mediante Decreto 98 publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el tres de abril de dos mil catorce.

SÉPTIMO.—Estudio de los conceptos de invalidez dirigidos a impugnar el artículo tercero transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, al invadir la esfera de competencias establecida por el Congreso de la Unión al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Así es, en el primer concepto de invalidez del apartado C, la actora señala fundamentalmente que el artículo tercero transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, viola la esfera de atribuciones del

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, establecida por el Congreso de la Unión en la Ley General del Servicio Profesional Docente (artículo 7), al facultar a la autoridad educativa local y a los organismos descentralizados para expedir disposiciones que regirán la evaluación del sistema educativo.

Lo cual resulta **fundado**.

Así es, el numeral combatido establece:

"Artículo Tercero. **La autoridad educativa local y los organismos descentralizados deberán expedir las disposiciones que regirán la evaluación del Sistema Educativo en los términos de lo dispuesto en este decreto.** Para ello organizarán foros de análisis en los que participen representantes de las instituciones educativas; así como del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, del Sindicato de Trabajadores del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora, el Sindicato Único de Trabajadores del Colegio de Bachilleres de Sonora y el Sindicato de Trabajadores Académicos del Colegio Estatal de Educación Profesional Técnica del Estado de Sonora, como titulares de las relaciones colectivas de los Trabajadores de la Educación en la entidad, a efecto de conocer sus propuestas e intereses en la materia y considerarlos en los contenidos de la (sic) disposiciones que al efecto lo (sic) expidan."

Por su parte, el artículo 7 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, señala:

"Artículo 7. En materia del Servicio Profesional Docente, para la educación básica y media superior, **corresponden al Instituto las atribuciones siguientes:**

"I. Definir los procesos de evaluación a que se refiere esta ley y demás disposiciones aplicables;

"II. Definir, en coordinación con las autoridades educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la presente ley;

"III. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento

y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes:

"a) La evaluación para el ingreso al servicio docente, así como para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan;

"b) La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio Instituto los niveles mínimos para la realización de dichas actividades;

"c) Los atributos, obligaciones y actividades de quienes intervengan en las distintas fases de los procesos de esta evaluación y la selección y capacitación de los mismos;

"d) Los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores;

"e) La selección, previa evaluación, de docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico pedagógicas;

"f) La difusión de resultados de la evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente;

"g) La participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de aplicación de instrumentos de los concursos de oposición para el ingreso y promoción, y

"h) La emisión de los resultados individualizados de los procesos de evaluación del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión, resultados que serán acompañados de un dictamen con las recomendaciones que deberá atender el personal para regularizarse o cumplir las acciones de mejora continua;

"IV. Autorizar los parámetros e indicadores para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia, así como las etapas, aspectos y métodos de evaluación obligatorios;

"V. Asesorar a las autoridades educativas en la formulación de sus propuestas para mantener actualizados los parámetros e indicadores de desempeño para docentes, directivos y supervisores;

"VI. Supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados previstos en el servicio;

"VII. Validar la idoneidad de los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por las autoridades educativas, en relación con la función correspondiente en la educación básica y media superior, para diferentes tipos de entornos;

"VIII. Aprobar los elementos, métodos, etapas y los instrumentos para llevar a cabo la evaluación en el servicio;

"IX. Aprobar los componentes de la evaluación del programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley, y

"X. Las demás que le correspondan conforme a esta ley y otras disposiciones aplicables."

Según se puede observar, el Congreso de la Unión, dispuso en la Ley General del Servicio Profesional Docente, como atribución exclusiva de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, **la de definir los procesos de evaluación correspondientes para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente**; con lo cual vinculó a las autoridades educativas de cualquier nivel de gobierno a sujetarse a las disposiciones que sobre el particular defina o emita dicho instituto.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo tercero transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, reformada mediante Decreto 98 publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el tres de abril de dos mil catorce.

En ese sentido, si el legislador local estableció como atribución de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora (y de los organismos descentralizados), la de expedir disposiciones sobre las que se deben regir las evaluaciones del Sistema Educativo, evidentemente invade la esfera de competencias federal, ya que según se vio, le corresponde en exclusiva al Congreso Federal, legislar en dicha materia.

En ese sentido, lo procedente es declarar la invalidez del artículo tercero transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo.

OCTAVO.—Efectos. Establecido lo anterior, con fundamento en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, se estima que la declaración de invalidez de los preceptos impugnados surtirá efectos generales y una vez que se notifiquen los resolutivos de la presente ejecutoria al Estado de Sonora a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, por ser quienes emitieron y promulgaron el acto invalidado.

NOVENO.—**Extensión de invalidez y efectos.** Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de los artículos impugnados **debe hacerse extensiva** a los artículos 19 Bis, 25, 80 Bis, 80 Bis 6, 80 Bis 10, 80 Bis 11, 80 Bis 12, 80 Bis 13, 80 Bis 17, 80 Bis 18, 80 Bis 19, 80 Bis 20, 80 Bis 23, 80 Bis 26, 80 Bis 29, 80 Bis 30, 80 Bis 31, 80 Bis 32, 80 Bis 35, 80 Bis 36, 80 Bis 37, 80 Bis 38, 80 Bis 41, 80 Bis 42, 80 Bis 43, 80 Bis 44 y segundo transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 2 numerales 21 y 29, 24, 76, 80 Bis 1, 80 Bis 2, 80 Bis 3, 80 Bis 4, 80 Bis 5, 80 Bis 7, 80 Bis 8, 80 Bis 9, 80 Bis 14, 80 Bis 15, 80 Bis 16, 80 Bis 21, 80 Bis 22, 80 Bis 24, 80 Bis 25, 80 Bis 27, 80 Bis 28, 80 Bis 33, 80 Bis 34, 80 Bis 39, 80 Bis 40, tercero, quinto, sexto y séptimo transitorios de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, en términos de los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se hace extensiva la invalidez a los artículos 19 Bis, 25, 80 Bis, 80 Bis 6, 80 Bis 10, 80 Bis 11, 80 Bis 12, 80 Bis 13, 80 Bis 17, 80 Bis 18, 80 Bis 19, 80 Bis 20, 80 Bis 23, 80 Bis 26, 80 Bis 29, 80 Bis 30, 80 Bis 31, 80 Bis 32, 80 Bis 35, 80 Bis 36, 80 Bis 37, 80 Bis 38, 80 Bis 41, 80 Bis 42, 80 Bis 43, 80 Bis 44 y segundo transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, en términos del considerando octavo de esta sentencia.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, en cuanto a la extensión de invalidez de los artículos 19 BIS, 25, 80 BIS, 80 BIS 6, 80 BIS 10, 80 BIS 11, 80 BIS 12, 80 BIS 13, 80 BIS 17, 80 BIS 18, 80 BIS 19, 80 BIS 20, 80 BIS 23, 80 BIS 26, 80 BIS 29, 80 BIS 30, 80 BIS 31, 80 BIS 32, 80 BIS 35, 80 BIS 36, 80 BIS 37, 80 BIS 38, 80 BIS 41, 80 BIS 42, 80 BIS 43, 80 BIS 44 y segundo transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, reformada mediante Decreto 98 publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el tres de abril de dos mil catorce.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, en su parte I, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, numerales 21 y 29, 24, 80 Bis 1, 80 Bis 5, 80 Bis 8, 80 Bis 21, 80 Bis 27, 80 Bis 28 y sexto transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, en su primera parte, consistente en declarar la invalidez del artículo 76 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto, en sus partes II, III, IV, VI, VIII, IX, X y XI, sexto, en su segunda parte, y séptimo, consistentes en declarar la invalidez, respectivamente, de los artículos 80 Bis 2, 80 Bis 3, 80 Bis 4, 80 Bis 7, 80 Bis 9, 80 Bis 14, 80 Bis 15, 80 Bis 16, 80 Bis 22, 80 Bis 24, 80 Bis 25, 80 Bis 33, 80 Bis 34, 80 Bis 39, 80 Bis 40, tercero, quinto y séptimo transitorios de la Ley de Educación para el Estado de Sonora.

En relación con el punto resolutivo tercero.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 19 Bis, 25, 80 Bis, 80 Bis 6, 80 Bis 10, 80 Bis 11, 80 Bis 12, 80 Bis 13, 80 Bis 17, 80 Bis 18,

80 Bis 19, 80 Bis 20, 80 Bis 23, 80 Bis 26, 80 Bis 29, 80 Bis 30, 80 Bis 31, 80 Bis 32, 80 Bis 35, 80 Bis 36, 80 Bis 37, 80 Bis 38, 80 Bis 41, 80 Bis 42, 80 Bis 43, 80 Bis 44 y segundo transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Sonora. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a la propuesta de declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, numerales del 11 al 20 y del 22 al 28, 19, fracción IV, 21, 21 Bis y 82 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Dada la votación alcanzada, el Tribunal Pleno determinó que la propuesta de invalidez extensiva a los artículos 2, numerales del 11 al 20 y del 22 al 28, 19, fracción IV, 21, 21 Bis y 82 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, no se agragaría al engrose correspondiente.

El Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió a las sesiones de veinte y veintidós de octubre de dos mil quince, previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 1 de abril de 2016 a las 10:01 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2015 Y SUS ACUMULADAS 86/2015, 91/2015 Y 98/2015.

El diecinueve de octubre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 98/2015, a través de las cuales fue impugnada la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca (LSEIO).

Entre otras cuestiones, se aducía la inconstitucionalidad de la LSEIO por considerarla contraria a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas consagrados en el artículo 2o. de la Constitución Federal.

Los promoventes consideraban que la norma impugnada vulneraba la prohibición de injerencia de los partidos políticos, organizaciones político-sociales o agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal por usos y costumbres, así como cualquier otra circunstancia en detrimento de sus sistemas normativos internos.

Al resolver, el Tribunal Pleno determinó fundado el citado argumento de invalidez, suplido en su deficiencia en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

La Corte manifestó que el Congreso Local tenía la obligación de consultar a los pueblos indígenas respecto de la normativa impugnada, en cuanto regula aspectos referentes a los derechos político-electorales de dichos pueblos, así como la forma en que eligen sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres.

Con base en lo anterior como principal argumento, el Tribunal Pleno señaló que con la emisión de la norma impugnada se actualizaba una violación directa al artículo 2o. de la Constitución Federal, por lo que debía declararse su invalidez.

Para sustentar su dicho, la sentencia tomó como base lo dispuesto en el artículo 2o., fracción IX, de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Aun cuando comparto el sentido de la sentencia, al declarar la invalidez del Decreto Número 1295 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiuno de agosto de dos mil quince, por el que se emite la referida LSEIO, estimo necesario formular voto concurrente, debido a que me separo de algunos de los argumentos vertidos en las consideraciones.

En primer lugar, considero que la sentencia emitida debió profundizar en el estudio de la figura de la consulta indígena a que refieren los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT citados en el cuerpo de la resolución, lo anterior, a efecto de aclarar los motivos por los cuales la ausencia de consulta resultaba contraria a la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, estimo que la sentencia debía referir la facultad constitucional con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas para integrar las normas y procesos de elección de sus autoridades.

De este modo, en el presente voto se hace referencia a la consulta previa en materia indígena y se exponen las razones por las que considero que la norma impugnada vulnera la facultad normativa constitucional de los pueblos indígenas para la elección de sus autoridades.

A. Consulta previa

En términos de lo expuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal, la nación mexicana posee una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son 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.

Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El reconocimiento de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para constituir su propia estructura política y tomar las decisiones que les afectan directamente, deriva de su existencia desde tiempos anteriores al establecimiento del Estado Mexicano como lo conocemos actualmente.

La consulta previa a los pueblos indígenas es abordada por diversos organismos internacionales, entre los que destacan los correspondientes al Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Comúnmente se considera que es sólo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) uno de los pocos organismos que ha emitido pronunciamientos sobre la consulta previa; no obstante, son varias instancias de las Naciones Unidas las que han prestado interés a este derecho.

La OIT es uno de los organismos a los que mayor atención se presta en materia de pronunciamientos en torno a la consulta previa; lo cual se debe a que ésta es la instancia desde donde se adoptó en 1989 el "Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", cuyo artículo 6, establece lo siguiente:

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organis-

mos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

- "c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- "2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

A su vez, en la guía de aplicación del Convenio 169 de la OIT, se manifiesta que: *"Los Estados deberán celebrar consultas incluso cuando se modifiquen disposiciones jurídicas sobre las tierras y el territorio, pero que los pueblos indígenas, como ningún segmento de la población nacional de cualquier país, tienen derecho a vetar las políticas de desarrollo que afecten a todo el país."*

Como se observa, el Convenio 169 de la OIT se constituye en una de las principales normas internacionales en materia de consulta previa, al establecer dos elementos centrales (i) el deber de los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas a través de instituciones representativas de éstos; y, (ii) la finalidad de las consultas llevadas a cabo mediante las directrices del convenio, consistente en lograr consentimiento entre gobiernos y pueblos indígenas sobre las medidas planteadas por los primeros y que puedan afectar a los segundos.

Sobre el tema, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio 169, el cual exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados respecto de los temas que los afectan.

Dicha organización indica que los pueblos deben poder participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan, de manera que, los principios de participación no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza de la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública.

Otra de las normas internacionales es la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", adoptada en septiembre de 2007, de la cual destaca la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas ante cualquier medida que pueda afectarlos.¹

¹ "Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

"Artículo 28.

"I. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

Asimismo, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el cual también es parte del Sistema de las Naciones Unidas² en su artículo 27, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma."

Si bien, la referida disposición podría resultar bastante general, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas elevó la Observación General No. 23 en 1994, desarrollando el alcance del artículo, afirmando que los derechos consagrados en el artículo 27 del PIDCP sí implican el derecho de los grupos indígenas a participar en las decisiones que los afecten.³

Por su parte, varias observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) instan a los Estados partes a consultar con los pueblos indígenas antes de adoptar decisiones que los afecten y, en otros casos, se ordena de forma específica que se consiga el "pleno consentimiento" de los pueblos indígenas susceptibles de afectación.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quien tiene entre sus funciones, el deber de investigar formas de superar los obstáculos existentes para proteger los derechos de los indígenas a través del desarrollo del concepto de consentimiento libre, previo e informado, establece que deben seguirse los siguientes criterios:

- (i) No debe haber coerción, intimidación ni manipulación;
- (ii) El consentimiento debe basarse en la buena fe;

"Artículo 32.

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

"3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual."

² Adoptado a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

³ "Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo."

- (iii) El consentimiento debe obtenerse con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades;
- (iv) El consentimiento debe obtenerse luego de proporcionar suficiente y amplia información comprensible y en el idioma del pueblo; y,
- (v) El consentimiento debe obtenerse de las autoridades designadas por las mismas comunidades.

En el orden jurídico mexicano el artículo 2o., apartado B, fracción IX, de la Constitución Política Mexicana indica que los pueblos indígenas tienen derecho a que se les consulte en los siguientes términos:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son 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.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

Al respecto, en cumplimiento al mandato constitucional y a lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (artículo 2o., fracciones IX y XVI), relativo al sistema de consulta indígena, la referida comisión cuenta actualmente con el Sistema de Consulta Indígena, el cual fue creado por el Consejo Consultivo y aprobado por la Junta de Gobierno en 2005.

Dicho sistema consiste en un conjunto de procedimientos y acciones que permiten conocer, promover, enriquecer, registrar, sistematizar y reintegrar las opiniones, sugerencias, recomendaciones y decisiones emitidas por los pueblos y comunidades indígenas.⁴

⁴ Lo anterior se lleva a cabo a través de las siguientes etapas: 1. Definición de acuerdos básicos con las instancias interesadas en la consulta ya sean federales, locales y municipales, académicos e indígenas. 2. Diseño y programación de la consulta para garantizar los procedimientos adecuados,

De lo anterior se desprende que el derecho a la consulta constituye un medio idóneo de garantía y protección del libre derecho a la libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas.

Cabe indicar, que en el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se señala que el deber de consulta aplica en los casos en que una decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de los pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios.⁵

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas, a su vez, tiene como fin la protección de otros derechos como lo son, el de propiedad de sus tierras, la no discriminación, la protección a sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales, lo que implica que la prerrogativa en comento no tiene una naturaleza autónoma, sino que tiene como presupuesto, la existencia de un posible impacto o afectación directa en los derechos de los propios grupos indígenas.

De este modo, para determinar si efectivamente se vulneró el derecho a consulta previa de los pueblos indígenas, debe en principio, establecerse si, en el caso, las autoridades estaban constreñidas a realizar tal procedimiento, debido a existencia de un impacto significativo de la LSEIO respecto de los grupos indígenas.

La sentencia debía referir entonces, si en el caso y en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal y en los estándares internacionales, las autoridades debían llevar a cabo los correspondientes procedimientos de consulta a los pueblos indígenas.

B. Impacto significativo de la LSEIO respecto de los pueblos indígenas

Las autoridades poseen la obligación de llevar a cabo procedimientos de consulta indígena en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda afectar directamente la vida o entorno de los grupos indígenas respectivos.

Lo anterior se traduce en la existencia de un deber que no se actualiza en todos los casos en que los pueblos indígenas se encuentren o puedan encontrarse involucrados, sino en aquellos casos en que la norma o acto impugnado genere un impacto significativo sobre las condiciones de vida y entorno de tales grupos.

Al efecto, tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como el Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos y

incluyendo la información previa, el levantamiento de información mediante talleres, coloquios, foros, grupos focales, entrevistas a profundidad, etcétera. 3. Aplicación de la consulta. 4. Entrega de resultados a la población consultada, instancias de gobierno y académicos mediante publicaciones y diferentes mecanismos de difusión. 5. Seguimiento de los resultados de la consulta mediante la implementación de acciones complementarias.

⁵ Lo cual comprende medidas administrativas o legislativas de aplicación general, tales como iniciativas de ley sobre recursos forestales o pesqueros, o sobre el desarrollo rural o agrario, si dichas medidas afectan de manera diferenciada a los pueblos indígenas dadas sus condiciones y derechos específicos.

Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, han identificado de forma enunciativa una serie de situaciones genéricas consideradas como de impacto significativo para los grupos indígenas, destacando las siguientes:

- (i) La pérdida de territorios y tierra tradicional;
- (ii) El desalojo de sus tierras;
- (iii) El posible reasentamiento;
- (iv) El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural;
- (v) La destrucción y contaminación del ambiente tradicional;
- (vi) La desorganización social y comunitaria, así como,
- (vii) Impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.

Así pues, al resolver el caso "Pueblo Saramaka Vs.. Surinam", la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó que las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos sobre sus condiciones de vida o de entorno.⁶

En este sentido, el propio relator del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su informe sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2009, señaló, que "*Sería irrealista decir que el deber de los Estados de celebrar consultas directamente con los pueblos indígenas mediante procedimientos especiales y diferenciados se aplica literalmente, en el sentido más amplio, siempre que una decisión del Estado pueda afectarlos, ya que prácticamente toda decisión legislativa y administrativa que adopte un Estado puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas del Estado, al igual que al resto de la población.*"

Cabe indicar, que el referido estándar de impacto significativo ya ha sido adoptado en el ordenamiento jurídico nacional, específicamente en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que establece en su artículo 3o, fracción VI, que dicha comisión⁷ debe consultar a las comunidades indígenas en los casos en que se promuevan proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y entorno.

Aunado a lo anterior, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó el estándar del impacto significativo, al resolver los amparos en revisión 198/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015, a través de los cuales determinó que tratándose de garantía en materia de consulta indígena, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto estatal impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida o entorno, tomando en consideración los supuestos generales referidos con anterioridad.

⁶ ColDH, Casos: Pueblo Saramaka vs. Surinam, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafos 134 a 136.

⁷ La cual es autoridad competente en materia de consulta indígena.

Como se observa, la legislación nacional y los estándares internacionales en materia de derechos indígenas, son uniformes, al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender al impacto significativo.

En términos de lo expuesto, la autoridad está obligada a realizar un análisis que permita determinar si la actividad estatal podría afectar los derechos o entorno de las comunidades indígenas, debiendo llevar a cabo los procedimientos de consulta, según los parámetros previstos en el Convenio 169 de la OIT, así como los desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso, la LSEIO, cuya invalidez fue demandada, impacta significativamente en la vida o entorno de los grupos indígenas del Estado de Oaxaca, debido a que la regulación de los procesos de elección indígena repercute directamente en el goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, motivo por el cual, en el caso, debía haberse llevado a cabo el proceso de consulta indígena correspondiente.

A partir de lo expresado, es posible afirmar, que el contenido de la LSEIO vulnera la libertad de decisión de las comunidades indígenas y la facultad normativa con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. constitucional.

C. Facultad normativa de los pueblos y comunidades indígenas

En términos del artículo 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas cuentan con una facultad normativa que excluye la posibilidad de que la legislación federal o estatal regule determinadas cuestiones como lo son los procesos de elección de sus autoridades.

Cabe tener presente que en el caso de Oaxaca, de los 570 Municipios que lo conforman, 417 eligen a sus autoridades a través de sus normas, procedimientos y prácticas democráticas (llamados comúnmente "usos y costumbres").

Entre los derechos que prevé la Constitución Política Mexicana se encuentran los político-electorales, que permiten a los pueblos indígenas elegir a sus representantes a través de sus propias reglas o costumbres.

Los usos y costumbres son llamados así para distinguirlos del común de la normativa nacional y constituyen un sistema normativo propio de los pueblos y comunidades indígenas.

En los artículos 35, fracciones I, II y III y 41, fracciones I, segundo párrafo y IV, primer párrafo, de la Constitución Federal se establecen los derechos de los ciudadanos a votar, ser votados y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, mientras que en el artículo 2o. y en diversos ordenamientos internacionales de los que México es parte, se determina que debe respetarse el derecho de los pueblos indígenas de elegir sus propios representantes de conformidad con sus usos y costumbres como una forma alternativa al sistema de partidos para ejercer sus derechos político-electorales.

En el primer párrafo del referido artículo 2o. constitucional se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana y se define a los pueblos indígenas 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, siendo la conciencia de la identidad indígena el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Los indígenas son sujetos de derecho que poseen características culturales específicas que implica entre otros, el derecho a conservar su identidad, a elegir a sus representantes y a determinar libremente su condición política, esto último es conocido como "libre determinación".

Es importante indicar que existe una diferencia entre pueblo indígena y comunidad indígena, siendo las segundas unidades territoriales dentro de un mismo pueblo o grupo cultural, dicha diferencia se hace toda vez que el pueblo es caracterizado de forma general (cultura) y la comunidad indígena con características específicas (localidad).

Sirve de apoyo el propio artículo 2o. constitucional, que en su párrafo tercero determina:

"Artículo 2o. ...

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres."

En lo que interesa, el apartado A del referido artículo 2o. dispone que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, consecuentemente, a la autonomía para:

- (i) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;
- (ii) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, estableciendo la ley los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes;
- (iii) Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; y,
- (iv) Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

Bajo esa perspectiva, en términos de la Constitución General, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía.

Por una parte, autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (artículos 2o., apartado A, fracción I, de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 y 8, apartado 2, del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Y por otra, autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y en el entendido de que debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (artículos 2o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, apartado B y 8 del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Los pueblos indígenas son entonces los encargados del control de sus instituciones políticas, culturales y sociales, sin que ello signifique que puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades como las relacionadas con la prohibición de participación de la mujer, por ejemplo.

No debe ignorarse que la determinación de las normas, procedimientos y prácticas que rigen las elecciones de las comunidades y pueblos indígenas son facultad exclusiva de éstos, pues ello garantiza su autogobierno.

Tanto la Constitución Federal, en sus artículos 1o. y 2o., como diversos instrumentos internacionales de los cuales México es parte, como el artículo 8, apartado 2, del Convenio Número 169, establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar las costumbres de que se trate siempre que (i) no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos –se hace énfasis al respeto de la dignidad e integridad de las mujeres–; (ii) se den en un marco que respete el marco federal y la soberanía de los Estados; y, (iii) no limiten los derechos político-electorales de los ciudadanos y ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Como se observa, existe una libertad amplia –de configuración constitucional y convencional– a favor de los pueblos y comunidades para autogobernarse, de manera que tanto la estructura de elecciones por usos y costumbres como por partidos presentan importantes diferencias las cuales es posible advertir en el siguiente cuadro:

| | Sistema por usos y costumbres | Sistema de partidos |
|--|--|--|
| Sistema de elección | Implica una representación por cargo o comisión en la comunidad. | Lo que determina la elección es la competencia entre militantes y simpatizantes de los partidos políticos. |
| Órgano que organiza la elección | Asamblea comunitaria de la población o consejo de ancianos. | Instituto Electoral. |

| | | |
|--|---|--|
| Votantes | Ciudadano (con un rango de edad y criterios de ciudadano) y vecino que esté en ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales. En lo referente a sus derechos es de los pueblos y las establecidas por la asamblea comunitaria. | Ciudadano (18 años) y vecino del pueblo. |
| Cargos a elegir | Constitucionales: Presidente municipal, síndicos y regidores. Tradicionales: Topiles, Juez de agua, integrantes de la banda de música, fiscal, etcétera. | Constitucionales: Presidente municipal, síndicos y regidores. |
| Etapas | Convocatoria, solución de controversias, proceso, convalidación. | Preparación de la elección, jornada electoral, declaración y validez de las elecciones. |
| Proceso de elección del candidato | Padrón comunitario, lista de presentes, candidato por grupo o por ternas, participación de la autoridad municipal y observación del Instituto Electoral Estatal. | Instalación de casilla, inicio de la votación, cierre de la votación, escrutinio y cómputo, clausura de la casilla, entrega de paquetes. |
| Formas de voto | Por lista, en pizarrón, por filas, a mano alzada, por colocación en la plaza, aplausos, urnas, aclamación. | Voto libre, secreto, directo, personal e intransferible. |

Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la posibilidad de que las autoridades municipales, en su carácter de autoridades constitucionales, sean electas de conformidad a usos y costumbres.⁸

Al resolver la **controversia constitucional 63/2011**, se determinó que el artículo 2o. constitucional reconoce que los pueblos indígenas pueden definir sus formas pro-

⁸ Destacan dos tesis «CXLIII/2002 y 15/2008» de la Sala Superior en que se abordan las atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, cuyos rubros son: "USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES." y "COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA).", toda vez que en ellas se manifestó:

1. El Instituto Estatal Electoral, a través de su Consejo General, conocerá en su oportunidad, de los casos de controversia que surjan respecto de la renovación de los Ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario y, previamente a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes, o bien, una consulta con la comunidad, lo cual puede implicar que una vez que se agoten los mecanismos autocompositivos se acuda al expediente.

pías de gobierno y el artículo 115 constitucional reconoce el principio de autonomía municipal. Esto significa, no solamente que los Municipios indígenas cuentan con la libertad configurativa para decir sobre su estructura orgánica, sino también respecto de los procesos y mecanismos para la consulta a su población y la participación de la misma en la toma de decisiones de gobierno.

Asimismo, en la controversia constitucional 32/2012 (Municipio de Cherán), se reconoció la legitimación de un Municipio indígena que fue electo mediante usos y costumbres para impugnar directamente el no haber sido llamado a participar en una reforma constitucional en materia indígena.

Con base en lo anterior, es posible concluir que en el caso, el Congreso del Estado de Oaxaca no tenía facultades para regular cuestiones que afectaran las normas, procedimientos y prácticas democráticas que rigen las elecciones de las comunidades y pueblos indígenas, incluyendo las elecciones de autoridades municipales, pues ello va en contra de la autonomía, libre determinación y autogobierno que les reconoce la propia Constitución General.

El artículo 2o. constitucional refiere el ámbito de aplicación interno de los usos y costumbres de las comunidades y pueblos indígenas, razón por la cual la base para determinar si una medida estatal genera una afectación al derecho a la libre determinación, la constituye la incidencia directa de la medida adoptada en su organización interna.

En este sentido, el legislador se encuentra constreñido a legislar sobre esta materia para efectos de mero registro y seguimiento de las normas, sistemas y procesos electorales, así como para cumplir con el mandato constitucional expreso de respecto a la igualdad de género y respeto de derechos electorales.

Por tanto, si bien es posible que se regulen cuestiones relativas al seguimiento y registro de estos sistemas normativos, así como el respeto a la igualdad de género y derechos político-electorales, esto no significa que los legisladores puedan intervenir de alguna manera con las normas y procedimientos para la elección de sus propias autori-

2. El Instituto Estatal Electoral, a través de su Consejo General, conocerá en su oportunidad, de los casos de controversia que surjan respecto de la renovación de los Ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario y, previamente a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes, o bien, una consulta con la comunidad, lo cual puede implicar que una vez que se agoten los mecanismos autocompositivos se acuda al expediente heterocompositivo, decidiendo lo que en derecho proceda.

3. Si persisten los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad para que ella se pronuncie sobre las diferencias y, en su oportunidad, el propio Consejo General resuelva lo conducente, atendiendo al interés superior de la comunidad de que se trate.

4. El legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de tales comunidades.

5. Las autoridades electorales están obligadas a proveer lo necesario y razonable para que las comunidades indígenas elijan a los Ayuntamientos conforme al sistema de usos y costumbres, propiciando, la conciliación, por los medios a su alcance, como es la consulta con los ciudadanos que residen en el Municipio. La autoridad electoral, en ejercicio de sus atribuciones, debe procurar las condiciones que permitan llevar a cabo la celebración de los comicios.

dades y representantes ante los Municipios, así como de autoridades municipales en algunos casos.

En la norma impugnada se establecía como objeto respetar y garantizar el reconocimiento, la vigencia y eficacia de las instituciones y procedimientos político electorales de los Municipios y comunidades indígenas y afromexicanas; reconocer el ejercicio democrático de las comunidades y Municipios a través del régimen político electoral de sistemas normativos indígenas; así como vigilar y sancionar el resultado de sus procesos electorales, la salvaguarda y las prácticas democráticas en todos aquellos Municipios y comunidades, que en el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, electoralmente se rigen por sus sistemas normativos indígenas.

Posteriormente, el ordenamiento citado define los sistemas normativos indígenas y su ámbito de aplicación y establece a la asamblea general comunitaria como la máxima autoridad en los Municipios y comunidades indígenas que se rigen por sus sistemas normativos para elegir a sus autoridades.

Asimismo, se define un Consejo Estatal Indígena que debe vigilar la organización y desarrollo de las elecciones de autoridades comunitarias, así como ordinarias de los integrantes de los Ayuntamientos sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas, a fin de que se respeten sus sistemas normativos.

Finalmente, la norma determina que todos los aspectos concernientes al proceso de elección de autoridades y representantes municipales y comunitarias que se rigen por sus sistemas normativos indígenas, así como la solución de los conflictos a través de los procesos de mediación, se regularán por las de la, hoy invalidada, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Como se observa, la ley impugnada aborda cuestiones que recaen directamente en la organización política de los pueblos indígenas, incluso como si se tratase del sistema de partidos, imponiéndose formas de control y vigilancia sobre esquemas generales que vulneran el ejercicio del autogobierno de los diversos pueblos y comunidades indígenas.

La ley impugnada pretende regular las normas que resultan aplicables a los procesos de elección internos y define autoridades específicas para tales efectos, desconociendo que es una cuestión que compete definir en exclusivo a cada comunidad indígena, máxime que los sistemas normativos indígenas no necesitan de ningún tipo de reconocimiento externo para su validez y funcionamiento. Se trata de un derecho de carácter consuetudinario que únicamente puede ser confrontado contra normas constitucionales o convencionales ante una instancia jurisdiccional.

Así pues, la actuación de la autoridad electoral se debe limitar a la mera coadyuvancia para el desarrollo de los comicios de carácter constitucional (Ayuntamientos exclusivamente) y reconocimiento de las autoridades que resultaron electas, sin que sea posible que intervenga respecto de la elección de autoridades propias y representantes ante órganos gubernamentales de las comunidades.

De ese modo, en caso de que exista duda sobre el alcance o aplicación de estas normas, o, en su caso, se violen derechos constitucionales en materia electoral, se puede acudir ante la instancia jurisdiccional electoral correspondiente.

Por tanto, se advierte que en el presente caso existe una invasión de la Legislatura Local respecto de la atribución constitucional que tiene toda comunidad indígena para definir sus propias normas y procedimientos para la elección de sus autoridades y representantes e incluso, en cierto grado, respecto de sus autoridades municipales.

Nota: Las tesis CXLIII/2002 y 15/2008 citadas en este voto, aparecen publicadas en la Tercera Época, Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 208 y Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y tesis en Materia Electoral, página 16, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 19.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

II. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN DEL REGISTRO COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES A QUIENES HUBIEREN PARTICIPADO EN ALGÚN PROCEDIMIENTO INTERNO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS DE ALGÚN PARTIDO POLÍTICO, DENTRO DE LOS DOS PROCESOS LOCALES ELECTORALES INMEDIATOS ANTERIORES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 247 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "ASIMISMO, NO PODRÁN SOLICITAR SU REGISTRO COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES LOS CIUDADANOS QUE PARTICIPARON EN ALGÚN PROCEDIMIENTO INTERNO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS DE ALGÚN PARTIDO POLÍTICO, DENTRO DE LOS DOS PROCESOS LOCALES ELECTORALES INMEDIATOS ANTERIORES Y QUE EN EL PROCESO ACTUAL ASPIREN A OBTENER UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE;").

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la acción de inconstitucionalidad 106/2015.

En sesión de tres de diciembre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto de la acción de inconstitucionalidad 106/2015, promovida por el Partido Acción Nacional, en contra de dos impedimentos para el registro de candidatos independientes contenidos en el artículo 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el once de septiembre de dos mil quince.

Al resolver, el tribunal determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad, respecto de la impugnación del artículo 247, en la porción normativa que indica "*los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.*"

Asimismo, declaró la invalidez del citado precepto 247 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, en la porción normativa que indica: "*asimismo no podrán solicitar su registro*

como candidatos independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político dentro de los dos procesos electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente."

Durante la citada sesión anuncié mi intención de formular voto particular, respecto de la prohibición impuesta a los dirigentes de los partidos para participar como candidatos independientes en un plazo de tres años, lo anterior, al no compartir la premisa contenida en el considerando del proyecto en el cual se analizaba la constitucionalidad de dicha porción normativa.

Por su parte, manifesté mi intención de elaborar voto concurrente, respecto de la prohibición de solicitar registro de candidatos a los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos para algún partido, toda vez que si bien comparto el sentido de la propuesta, me separo de algunas de las consideraciones que lo sustentan.

Las razones que sustentan mi voto son las siguientes:

A. Voto particular respecto de la prohibición a los dirigentes de los partidos para participar como independientes en un plazo de tres años.

Como se indicó anteriormente, en sesión de tres de diciembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad, respecto de la porción normativa que limita la participación de los dirigentes de los partidos políticos, debido a que no se alcanzó la mayoría calificada en la votación, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

No obstante, estimo necesario expresar las razones de mi voto, ya que, como lo he sostenido en otros precedentes, considero que el límite que en el caso se impone a los dirigentes de los partidos, es razonable y se justifica constitucionalmente.

El precepto impugnado contiene una restricción a los dirigentes de un partido local o nacional, consistente en que éstos sólo podrán registrarse como candidatos independientes si se separan definitivamente del cargo, al menos tres años antes de la fecha prevista para el inicio del registro de candidatos, según la elección de que se trate.

Al respecto, el proyecto puesto a consideración del Tribunal Pleno establecía que la medida impugnada representa una barrera injustificada en el proceso electoral, centrada en una categoría específica de ciudadanos, además de ser considerablemente más restrictiva y gravosa que otras medidas dispuestas por el legislador para evitar la influencia indebida de los partidos políticos en las candidaturas independientes.

En ese sentido, el proyecto de sentencia hacía mención a diversas medidas previstas en el orden jurídico estatal para evitar dicha influencia, tales como la existencia de un esquema de obligaciones y sanciones que controla que los candidatos no reciban aportaciones de ningún partido político, no utilicen sus símbolos y mantengan la diferenciación de su plataforma política respecto de los partidos políticos; diversos me-

canismos de transparencia y rendición de cuentas de los aspirantes, así como la restricción a los partidos políticos para postular candidaturas independientes.

No obstante, aun cuando estimo que el límite impuesto a los dirigentes de los partidos para registrarse como candidatos independientes restringe el derecho a ser votado, considero que dicha restricción no genera la inconstitucionalidad de la norma.

La porción cuya invalidez se demanda debió haber sido sometida a un escrutinio estricto de proporcionalidad, a efecto de determinar los siguientes aspectos:

- (i) Si la restricción persigue o no una finalidad constitucionalmente imperiosa;
- (ii) Si la medida se encuentra estrechamente vinculada con dicha finalidad; y,
- (iii) Si esa medida corresponde a la que restringe en menor grado el derecho protegido.

- **La restricción persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa.** La disposición impugnada es consistente con el contenido de la Constitución Federal, en términos de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución y se adujo que la finalidad de las mismas consistía en estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, superando la limitación de opciones y abriendo nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político.

A través de la restricción, se persigue garantizar que el acceso a las candidaturas independientes esté disponible para ciudadanos que desean contender sin el apoyo de una estructura partidista y combatir la influencia de que se habla en el párrafo anterior, lo cual, únicamente se logra a través del establecimiento de un periodo determinado que la garantice.

Asimismo, la finalidad está encaminada a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos, lo que demuestra que la restricción persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa.

- **La restricción se encuentra estrechamente relacionada con la finalidad.** Como se indicó, la medida impugnada busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos.

En términos de lo expuesto, la limitación consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya ocupado el cargo de dirigente de un partido político, cuando menos tres años antes, se encuentra claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida, es decir, a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad.

- **La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado.** Quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen

de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente, además de que el periodo de prohibición de tres años que indica la norma evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

Como se observa y de conformidad con lo que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, así como en la diversa acción de inconstitucionalidad 88/2015, el tipo de límite que se analiza se justifica al evitar que existan posibles "caballos de Troya" por parte de los partidos políticos, máxime en casos como el que se aborda, en que los sujetos a quienes se dirige la restricción corresponden a los dirigentes de los partidos políticos, quienes se constituyen como los líderes morales e ideológicos de estos últimos.

Considero, entonces, que la norma impugnada no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que la sentencia debía reconocer su validez.

B. Voto concurrente respecto de la prohibición de solicitar registro a quienes hubieran participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido durante los dos procesos electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.

Coincido con la sentencia, al determinar que es inconstitucional el impedimento de registro como candidato independiente a los ciudadanos que hubieren participado en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores, no obstante, estimo pertinente realizar voto concurrente, al no compartir la totalidad de las consideraciones en que se basa.

Considero que la norma se constituye como un requisito injustificado que impide la posibilidad de participación dentro de procesos electorales posteriores, por el solo hecho de haberlo hecho anteriormente con un partido, impidiendo la participación de cualquier persona que se hubiere postulado por un partido político por un periodo de seis años.

Aunado a lo anterior, la limitación impuesta en el caso no se dirige a candidatos que hubieren participado como representantes de un partido político, sino a aquellos que participaron en un proceso interno, lo que hace la medida aún más irracional, razón por la cual, me parece que esta porción normativa no se justifica.

Como se observa, el precepto impugnado prevé un requisito para el registro de candidaturas independientes mediante una hipótesis dirigida a los ciudadanos que hayan participado en el proceso interno de selección de candidatos de un partido político y, posteriormente, pretendan ser registrados como candidatos independientes.

Sin embargo, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal establece que, para acceder a un cargo de elección popular, los ciudadanos deberán reunir las calidades que establezca la ley, las cuales deben entenderse como las aptitudes inherentes a la persona y las condiciones que guardan vinculación directa con el estatus que el cargo de elección popular exige, mismas que deben ser en todo momento racionales, razonables y proporcionales al cargo.

La Suprema Corte ha consolidado una línea jurisprudencial relativa a la interpretación del término por la cual, la expresión "calidades que establezca la ley" referida en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, debe entenderse como las aptitudes inherentes a la persona y las condiciones que guardan vinculación directa con el estatus del cargo de elección popular.¹

De este modo, la prohibición establecida en el precepto impugnado funge como una causa de inelegibilidad irracional, que no está dirigida a sujetos cuya participación podría atentar contra los principios que rigen la materia constitucional electoral, ya que la misma no se dirige a candidatos que hayan participado como representantes de un partido político –y, por tanto, pudieran afectar el acceso en condiciones de igualdad al ejercicio del poder–, sino a todos aquellos que hubieren participado en un proceso interno de algún partido político.

La participación en un proceso interno de un partido político no puede considerarse como una condición intrínseca a la persona ni como una cuestión vinculada directamente al estatus del cargo de elección popular; de manera que la restricción no encuadra en las calidades requeridas por la Constitución Federal.

Así, el requisito impugnado, lejos de fungir como una restricción que fortalece la figura de las candidaturas independientes y propiciar una mayor participación ciudadana, afecta el núcleo esencial del derecho a ser votado, que no exige más requisitos que aquellos que tengan un carácter objetivo.

Aunado a lo anterior, la limitación deviene un requisito excesivo y desproporcionado, que "veta" durante seis años a las personas que hubieren participado en un proceso interno de un partido político, al dejarlos fuera de la posibilidad de contender como independientes, razón por la cual, la considero irracional y contraria al derecho a la libre asociación para participar en los procesos políticos y electorales.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que la restricción no responde a los fines establecidos en la Constitución Federal relacionados con el acceso a los cargos de elección popular y a la configuración democrática del poder público.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de marzo de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 851.

¹ Entre otras, las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad 159/2007 y sus acumuladas 160/2007, 161/2007 y 162/2007, de cinco de noviembre de dos mil siete; 110/2008 y su acumulada 111/2008, de dieciocho de noviembre de dos mil ocho, y 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, de veintiocho de mayo de dos mil nueve.

Esta obra se terminó de editar el 29 de abril de 2016 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,100 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

