

EXPEDIENTE: SUP-OP-25/2015

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD
88/2015, 93/2015 y 95/2015,
ACUMULADAS**

**PROMOVENTES: PARTIDOS
POLÍTICOS REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL, MOVIMIENTO
CIUDADANO Y MORENA**

**DEMANDADOS: LIX
LEGISLATURA DEL CONGRESO
DEL ESTADO DE PUEBLA Y
OTROS**

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68,
PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS
FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, RESPECTO A LAS ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015, 93/2015 y 95/2015,
ACUMULADAS, A SOLICITUD DEL MINISTRO ALBERTO
PÉREZ DAYÁN.**

De la lectura de los escritos de demanda que dieron origen a las acciones de inconstitucionalidad al rubro indicadas, se constata que los partidos políticos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y MORENA, controvierten el Decreto por el que el Congreso del Estado de Puebla, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintidós de agosto de dos mil quince, en el Tomo CDXXXIV, segunda sección extraordinaria.

En atención a la solicitud formulada en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Pérez Dayán, mediante acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil quince, emitido en las acciones de inconstitucionalidad **88/2015, 93/2015 y 95/2015**, acumuladas, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente

OPINIÓN

En sus respectivos escritos de demanda, los partidos políticos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y MORENA, aducen diversos conceptos de invalidez, los cuales se analizarán de conformidad a la temática siguiente:

- I. Desacato al principio de constitucionalidad.
- II. Impedimentos para votar.
- III. Asignación de representación proporcional.
 1. Primera asignación.
 2. Sub-representación
- IV. Competencia para regular frentes, coaliciones y fusiones.
 1. Posibilidad de los partidos políticos estatales de apoyar candidaturas comunes, coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales.
 2. Regulación de candidaturas comunes como coaliciones
 3. Invasión de competencia por regular coaliciones
- V. Representación ante órganos del Instituto

- VI. Efectos de los informes de observadores electorales
- VII. Precampañas
- VIII. Requisitos para candidaturas independientes
 - 1. Exigencia de porcentaje mínimo del padrón electoral
 - 2. Exigencia de comparecencia personal para apoyo a aspirantes a candidatos independientes
 - 3. No haber sido dirigente, militante o afiliado de un partido político en los doce meses anteriores a la elección y no haber sido candidato en el procedimiento electoral inmediato anterior
- IX. Reelección sólo por el mismo distrito.
- X. Indebida regulación de debates públicos
- XI. Artículos promocionales utilitarios
- XII. Permanencia del Secretario Ejecutivo en el cargo.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez.

I. Desacato al principio de constitucionalidad.

Concepto de invalidez.

El partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano argumenta que la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla al aprobar el “*DECRETO del Honorable Congreso del Estado, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*” incurrió en un desacato al principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133

de la propia Constitución, toda vez que es el fundamento y la base de todo el orden jurídico político de un estado.

Opinión.

Con relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, la Sala Superior considera que no puede emitir pronunciamiento por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.

Lo anterior, toda vez que los argumentos aducidos por el partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano con los cuales afirma que se violó el principio de supremacía constitucional, no son materia de opinión de este órgano jurisdiccional especializado debido a que se trata de temas que no son exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por no ser planteamientos vinculados directamente con algún precepto del Decreto controvertido.

II. Impedimentos para votar.

La disposición jurídica impugnada es del tenor 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;

II y III.- ...

IV.- Ser prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal;

V.- ...

VI.- Las demás que señale este Código y disposiciones aplicables.

Concepto de invalidez.

Respecto a la fracción I, Movimiento Ciudadano aduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 6/2008, sostuvo, en esencia, que lo previsto en el artículo 38, fracción II, de la Constitución general, el cual prevé la suspensión del derecho de votar cuando esté privado de su libertad, se debe entender en armonía con el principio de presunción de inocencia, siendo que también está incluido en esta interpretación el “auto de vinculación a proceso”.

En este orden de ideas, considera que es posible que se continúe un proceso penal en libertad hasta el dictado de una sentencia en la que se condene o se absuelva, por lo que no se debe impedir el derecho a votar, siempre y cuando esté en libertad.

Al respecto, cita la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con 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 las cosas, aduce que la norma en cuestión es una restricción indebida y desproporcionada.

Respecto de la fracción IV, Movimiento Ciudadano afirma que vulnera lo previsto en los artículos 14, 16, 19 y 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aduce que esa porción normativa considera como prófugo de la justicia a quien se le hubiera dictado una orden de aprehensión o reaprehensión. En este sentido, afirma que la circunstancia de que a una persona se le hubiera dictado un auto de formal prisión, de vinculación a proceso, o de reaprehensión, no implica, por si misma, que tenga la calidad de prófugo de la justicia y de esta manera se encuentre impedido para ejercer su derecho fundamental de votar, sino que se requiere demostrar una verdadera actividad del agente para evadirse o sustraerse de la acción de la justicia.

Opinión.

En cuanto a lo previsto en el artículo 13, fracciones I y IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, cabe destacar que esta Sala Superior ya se ha pronunciado en torno a la suspensión del derecho de sufragio en las solicitudes de opinión radicadas en el expediente identificado con la clave SUP-OP-14/2015, correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad 59/2015, 61/2015 y 62/2015, en la cual se analizaron temas similares sobre la suspensión del derecho al sufragio por estar la persona imputada sujeta a un proceso penal que amerite pena privativa de libertad, previo auto de formal prisión.

En el caso, la ley prevé como hipótesis jurídicas o presupuestos lo siguientes: **a)** Que la persona imputada se encuentre sujeta a un proceso penal; **b)** Que se haya dictado orden de aprehensión o reaprehensión; y **c)** Que el delito por el que se impute amerite pena privativa de libertad. Con ello, partiendo de la base que el estar privado de su libertad es el elemento principal que amerita que se pueda suspender el derecho al sufragio.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la norma controvertida se debe considerar constitucional, en razón de que el impedimento para ser elector consistente en estar prófugo de la justicia ante una orden de aprehensión o reaprehensión, justamente se requiere haber sustraído de la acción punitiva del Estado ante el temor fundado de ser privado de su libertad, en el entendido que la autoridad echa a andar toda una maquinaria administrativa para dar con el paradero de la persona para enfrentar la justicia, lo que incluso trasciende aún más que el posible delito por el que se le intentó aprehender desde un principio, constituyendo, incluso, un delito más para castigar, en conjunto, con mayor severidad.

Ante esta situación se tiene que el precepto legal en estudio parte de la base que el estar prófugo de la justicia ante una orden de aprehensión o reaprehensión en su contra, se suspende el derecho al sufragio. Ahora bien, el accionante aduce que la circunstancia de que a una persona se le hubiera dictado un auto de formal prisión, de vinculación a proceso, o de reaprehensión, no implica, por sí misma, que tenga la calidad de prófugo de la

justicia y de esta manera se encuentre impedido para ejercer su derecho fundamental de votar.

Sin embargo, esa serie de posibilidades y contingencias no se pueden presuponer por la norma misma, además que implica un elemento ajeno al estudio objetivo de la norma, pues se tendría que hacer el estudio bajo el análisis de situaciones particulares, lo que es inadmisibile.

En efecto, el estudio de constitucionalidad que se emprenda sobre una norma general no se puede hacer depender de circunstancias particulares, abstractas o contingentes, sino de lo que suceda en la interpretación de la norma en cada caso concreto, de allí que incluso las situaciones que hace valer el accionante son particulares y no se puede estudiar la constitucionalidad de tal precepto bajo esa óptica. Tienen aplicación las tesis de jurisprudencia emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificadas con las claves 2a./J. 71/2006 y 2a./J. 88/2003, de rubros: **“NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN SU CONTRA SI SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO A QUIEN SE LE APLICAN”** y **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA”**.

Ambas tesis de jurisprudencia pertenecen a la novena época, y son consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, la primera, en el Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página doscientos quince, y, la segunda, en el Tomo XVIII, octubre de dos mil tres, página cuarenta y tres.

En este contexto, la hipótesis normativa de que una persona que se le suspenda su derecho al sufragio por estar prófuga de la justicia ante una orden de aprehensión o reaprehensión dictada en su contra, es constitucional, ya que se trata de una restricción conforme a lo dispuesto por el artículo 38, fracción V, de la Constitución General.

Por lo tanto, respecto de las normas controvertidas, es importante en el caso que nos ocupa, hacer una interpretación conforme en sentido amplio.

Lo anterior, implica que en el caso concreto se atiendan los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los criterios sostenidos en diversos instrumentos internacionales, en lo referente a que tal medida restrictiva, sólo será procedente, cuando el ciudadano este prófugo de la justicia ante una orden de aprehensión dictada en su contra, por la posible comisión del delito que se le imputa y de lo cual se sustrajo de la justicia, con la imposibilidad física de ejercer el derecho al voto.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la jurisprudencia 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", que la interpretación de la restricción impuesta en el artículo 38, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que las 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, se debía efectuar en relación con el principio de presunción de inocencia.

Al efecto, se considera que opera un razonamiento similar en el caso que acontece puesto que, en primer lugar, el precepto tildado de inconstitucional es prácticamente una reproducción de lo establecido en el artículo 38, fracción V, de la Constitución federal, puesto que al estar prófugo de la justicia, si bien no representa una imposibilidad física para ejercer el derecho de sufragio, tampoco está materialmente en libertad, pues se está en constante persecución por la autoridad ministerial ante una orden de aprehensión, con lo cual no se pueden gozar las prerrogativas del ciudadano al no cooperar con el Estado para ejercer su acción punitiva, rehabilitar a la persona, indemnizar a las víctimas y restablecer el Estado de Derecho.

Por otra parte, se encuentra plenamente justificada la medida adoptada por la legislatura de Puebla, toda vez que la misma es necesaria, idónea y proporcional, en un test de proporcionalidad, para validar la suspensión del derecho humano previsto en el

artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, se tiene que la medida es idónea, toda vez que tal sanción es justificada en la medida que a la vez de ser disuasiva, protege también otro bien jurídico tutelado, como lo es la legalidad del voto, en el sentido que ese derecho está reservado a un ciudadano que externa su voluntad para elegir candidatos y partidos políticos que tienen como finalidad hacer preservar el Estado Constitucional de Derecho en los cargos que ocupen. De este modo, ante la sustracción de la justicia de una persona, se hace patente, al menos a modo de presunción, que le es deleznable el sistema normativo imperante, en el cual optó por no cumplir con sus obligaciones y prefirió no asumir su responsabilidad, lo que lo hace renunciar, tácitamente, a su calidad como ciudadano.

Por otra parte, la medida es necesaria, en razón que ante estar prófugo de la justicia, se patentiza la posibilidad que se puedan suspender sus derechos políticos por estar bajo la presunción de culpabilidad por un delito que se le imputa, lo que hace perder la presunción *in dubio pro cive*, ya que su conducta antijurídica presume su voluntad de rechazar las prerrogativas y deberes que tiene como ciudadano. De este modo, la suspensión tiene razón de ser, pues se rompe con el adecuado equilibrio entre las necesidades de readaptación del delincuente (por sustraerse a la justicia y el posible delito imputado a su persona), sus derechos, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito. Tales

consideraciones tienen sustento, *a contrario sensu*, de lo establecido en la **jurisprudencia número 20/2011** sustentada por esta Sala Superior, de rubro: **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”**.

Igualmente, la medida es proporcional, toda vez que tal restricción derivada de la suspensión del derecho de sufragio, está plenamente justificada en tanto que es más valioso el bien jurídico tutelado a nivel constitucional, que es la emisión del voto por un ciudadano en pleno uso y goce de los derechos y prerrogativas que la Constitución, los Tratados Internacionales y la Leyes le otorgan, así como en cumplimiento de sus obligaciones, por lo que la medida privativa en un grado de ponderación tiene justificación en que la sustracción de la justicia trae como consecuencia falta a sus deberes cívicos, que lo impiden ejercer el voto. Y de la misma manera, se considera que el principio de presunción de inocencia se rompe categóricamente ante la sustracción de la justicia, por lo que la medida es proporcional para poder preservar otros bienes jurídicos tutelados en torno a la emisión del voto.

En otro orden de ideas, respecto de la fracción I, del aludido artículo 13, esta Sala Superior acoge el criterio que ha sustentado al emitir la tesis de jurisprudencia 39/2013, conforme a lo cual, de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21, 102 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y, 7, párrafo 5 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se constata que la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica, dado que las citadas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no estar recluido en prisión, no existen razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales, pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar en el uso y goce de sus derechos.

Por lo anterior, congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, se debe basar en criterios objetivos y razonables.

Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el

ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, así como en el caso que ante la emisión de una orden de aprehensión, esa persona no se sustraiga de la justicia y continúe el procedimiento, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano.

En efecto, los artículos 14, párrafo 2 y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén lo siguiente:

ARTÍCULO 14

[...]

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

[...]

ARTÍCULO 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el artículo 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone:

Artículo 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

[....]

Además, el numeral 26, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece:

ARTÍCULO XXVI.- Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas.

Finalmente, los artículos 7, párrafo 5 y 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contemplan lo siguiente:

ARTÍCULO 7.- Derecho a la Libertad Personal

[...]

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

[...]

ARTÍCULO 8.- Garantías Judiciales

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

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su

culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c) concesión al inculpado de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declarar culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Las disposiciones citadas conducen a considerar que, aquellas personas que se encuentren sujetas a un proceso penal, pero estén en libertad al amparo de alguna de las instituciones previstas en la ley, no tienen impedimento alguno para ejercer el

derecho humano previsto en el artículo 35, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, porque el derecho a la presunción de inocencia, no sólo se encuentra reconocido en el artículo 20, Apartado B, fracción I de la norma fundamental, y aunque tal norma conforme al artículo Segundo transitorio, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 2008, por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución federal, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de su publicación, esto no obsta para ser considerado dado que se encuentra previsto en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano que ya han sido citados, cuyas normas protectoras de derechos humanos, se deben incorporar mediante su aplicación y observancia en el orden interno de los Estados parte.

En las relatadas condiciones, en una interpretación conforme y maximizadora de los derechos humanos, la presunción de inocencia se tendría por aplicada en el caso en que, dictada la orden de aprehensión, la persona cooperara con la autoridad hasta la definición de su situación jurídica y, en su caso, seguir un proceso penal en libertad, en prisión o incluso haberse dejado en inmediata libertad por falta de elementos para proceder.

De allí que la medida adoptada por el legislador del Estado de Puebla es válida y conforme a la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, toda vez que al

sustraerse de la justicia está materialmente inhabilitado para cumplir sus obligaciones como ciudadano con normalidad, e incluso, de gozar derechos civiles y políticos, pues dicha medida, como se dijo, no solamente es disuasiva, sino erigida a partir de proteger la legalidad del voto emitido.

III. Asignación de representación proporcional.

1. Primera asignación.

Las normas controvertidas son al tenor siguiente:

Artículo 16.- ...

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.

Artículo 320.- ...

a) Mayor porcentaje;

b) Cociente Natural; y

c) ...

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.- ...

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.

Concepto de invalidez.

El partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano aduce que se modifica el sistema de asignación de representación proporcional cambiando radicalmente su sentido, pues se pretende que sea sólo una asignación para todo el Estado, lo cual limita la representación que cada partido político tendría.

En este contexto, considera que se debe incluir de manera directa por la vía de primera asignación a aquellos candidatos que por cada partido político haya alcanzado el porcentaje más alto de votos dentro de la totalidad de candidatos que postula su partido político.

Se confunden los topes de la representación en la Cámara con lo que debe ser la fórmula de asignación, vulnerando los principios de integración plural de los poderes públicos. En este sentido, considera que se deja de hacer la primera asignación por partido político y ahora se pretende sea una sola asignación por el total de la entidad federativa.

Opinión

En opinión de esta Sala Superior, las disposiciones normativas cuya invalidez solicita el partido político accionante, no son contrarias a la Constitución federal, en atención a las siguientes consideraciones.

El principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar el derecho de participación política de las minorías.

De conformidad con el artículo 116, de la Constitución federal, las legislaturas locales tienen la facultad de reglamentarlo, en los términos siguientes:

Artículo 116.- [...]

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

[...]

II.

[...]

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

porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

[...]

El precepto constitucional invocado dispone 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.

En las circunstancias reseñadas, como lo ha determinado reiteradamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 acumuladas, así como 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, siempre que se respeten los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, respecto de la

asignación de curules por el principio de representación proporcional, entre otras cuestiones, que la norma de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que preveía que cuando se obtuviera en las respectivas elecciones el 3% (tres por ciento) de la votación válida se tenía derecho a un diputado por este principio, eran inconstitucionales porque se invadía el ámbito de atribuciones de las entidades federativas, ya que la Constitución federal no autorizó que la legislación general, en materia electoral, fuera la que estableciera algún mecanismo para la asignación de diputaciones de representación proporcional local.

De esta norma se advierte que existe disposición constitucional expresa, en el sentido de que son las leyes de las entidades federativas las que deberán establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional respetando solamente los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación correspondientes.

De esta manera, las restricciones y diferenciaciones hechas por una legislación local para que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través del principio de mayoría relativa, resultan acordes con la libre configuración previamente aludida que asiste efectivamente al órgano legislativo estatal.

Lo cual justifica jurídicamente que el legislador poblano hubiera previsto que la primera asignación de representación proporcional a cada partido político debe recaer en 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 citado principio, siempre que no hubiere alcanzado el triunfo.

Por lo que es dable concluir que la disposición impugnada no limita la representación que cada partido político tendrá, sin que se vulnere la fórmula de asignación, pues lo único que se prevé 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 lista de candidatos cerradas que cada instituto político debe registrar previo a la elección.

Por tanto, las porciones normativas impugnadas son conforme al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Sub-representación

Las disposiciones controvertidas son las siguientes:

Artículo 16.- ...

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.- ...

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.

...

Para los efectos de este Capítulo se entenderá por:

...

VII.- Subrepresentación, cuando el porcentaje de representación de un partido político en la Cámara de Diputados se encuentra por abajo de su límite inferior;

Artículo 321.- ...

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:

...

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 al partido que se encuentre mayormente sobrerrepresentado.

...

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.

Concepto de invalidez.

En cuanto a este tema, el Partido Revolucionario Institucional aduce que es inconstitucional que buscar que los partidos políticos sub-representados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, pues lo que se busca con el sistema de representación proporcional es lograr que las minorías sean escuchadas y representadas en los congresos.

En este tenor, considera que se debe aplicar el criterio de la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-14/2014, confirmado por esta Sala Superior, en la sentencia del recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-936/2014, en la cual, a su decir, se hizo la primera interpretación jurisdiccional de la aplicación del límite de sub-representación.

Al respecto, afirma que en ese recurso de reconsideración se determinó que se debe aplicar el límite de sub-representación y ajustar la asignación conforme al principio de mínima afectación, siendo que, para lograrlo, es necesario quitar curules a los partidos con la menor votación, para asignarlos al sub representado, utilizando el número mínimo de curules dentro de los límites constitucionales.

Opinión.

Como se advierte de la última parte del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, se establece expresamente un límite de sub-representación de las minorías, pues dispone que en la integración de la legislatura el porcentaje de representación de un partido político que no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En lo concerniente al sentido y alcance de la disposición constitucional que establece un límite a la sub-representación, es preciso constatar los siguientes aspectos:

a) Ámbito de aplicación del artículo 116 constitucional.

Dentro de la estructura federal del Estado mexicano en los términos del artículo 40 Constitucional, según el cual es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental, el artículo 116 Constitucional rige para el ámbito estatal.

b) Aplicabilidad del límite constitucional de sub-representación. El límite de sub-representación se previó expresamente en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, de la reforma electoral contenida en razón el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce y

entró en vigor al día siguiente de su publicación, en atención a la regla general del artículo **Primero Transitorio** del propio decreto.

c) Carácter implícito del límite a la sub-representación.

No obstante, lo anterior el citado límite de sub-representación estaba implícito en las bases generales relativas al principio de representación proporcional definidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 69/98, de rubro. *MATERIAL ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL*, como una especie de contraparte del límite a la sobre-representación.

Acorde con los criterios contenidos en la citada tesis de jurisprudencia, se considera que el límite a la sub-representación tiene por objeto impedir que se desconozcan los votos que, en un momento dado, puede obtener un partido político en la contienda electoral, con lo que quedaría sub-representado, y, consecuentemente, no se reflejaría la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas, cuando, por definición, la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido político o coalición un número de escaños o curules proporcional al número de votos emitidos en su favor por la ciudadanía.

d) Parámetro de sub-representación. Hay que tener en consideración que el límite de sub-representación establecido constitucionalmente se aplica en relación con el total de curules de la legislatura y no sólo de las diputaciones electas por el principio de representación proporcional, según se observa del

texto constitucional, conforme con el cual 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”, ya que la determinación acerca de si algún partido político está o no sobrerrepresentado o sub--representado sólo se puede obtener teniendo en cuenta el número de diputados por ambos principios, dada la necesidad de dar funcionalidad al sistema electoral en su conjunto. Lo anterior se sigue de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional.

En este orden de ideas, para esta Sala Superior, las porciones normativas controvertidas no son contrarias a lo previsto constitucionalmente, pues a diferencia de lo expuesto por el Partido Revolucionario Institucional, el sistema no está establecido para el efecto de que los partidos sub-representados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, sino que para alcanzar una mejor representación y equilibrio en el Congreso, por lo cual se tienen que descontar diputaciones al partido político que se esté mayormente sobrerrepresentado, pudiendo ser de los partidos políticos que hubieren tenido mayor votación. En ese caso, tal afectación se debe dar necesariamente en un margen de objetividad y únicamente para cumplir el mandato constitucional para que ningún partido político se encuentre sub-representado en un porcentaje mayor al 8% (ocho por ciento).

Consecuentemente, las porciones normativas no contravienen al texto constitucional, lo cual también fue acorde a lo ya resuelto por la Sala Regional Monterrey y confirmado por esta Sala Superior, en los medios de impugnación que cita el partido político actor.

IV. Competencia para regular frentes, coaliciones y fusiones.

1. Regulación de coaliciones.

Las normas controvertidas son las siguientes:

Artículo 41.- ...

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.

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 éste 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.

Conceptos de invalidez.

Por cuanto hace al artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales, MORENA aduce que el Congreso del Estado de Puebla fija límites para que los partidos políticos se puedan coaligar que exceden lo previsto en la Constitución federal, además de que tal materia es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Esto, porque en su concepto se vulneran los artículos 9, 16, primer párrafo, 41, párrafo segundo, base I, fracción IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con el segundo transitorio, fracción I, inciso f), punto 5, del Decreto de reforma constitucional en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil quince, así como los artículos 16 y 23, párrafo 1, del Pacto de San José.

Al efecto, considera que se carece de competencia para regular los temas relativos a los frentes, coaliciones y fusiones, al estar previstos en la Ley General de Partidos Políticos, en su título noveno.

En el caso de coaliciones, se pretende imponer una restricción que impide coaligarse a los partidos políticos que por primera vez participan en elecciones locales, aún en el supuesto que participen partidos políticos nacionales con registro vigente por haber rebasado el porcentaje mínimo de la votación nacional emitida para tal efecto.

MORENA argumenta que, como ya participó en el procedimiento electoral federal y alcanzó el porcentaje mínimo

requerido para conservar su registro, válidamente puede participar en las elecciones locales en Puebla, de forma coaligada con algún otro instituto político.

Por tanto, considera que una vez que el partido político participó en el primer procedimiento electoral federal, para el caso de partidos políticos nacionales, o local, en el caso de partidos políticos estatales, y habiendo obtenido el porcentaje mínimo para efectos de conservar el registro, cesa la aludida prohibición.

Ahora bien, por lo que hace al artículo 62, del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, el Partido Revolucionario Institucional aduce que el convenio de coalición se podrá presentar hasta antes del inicio del periodo de precampañas, contraviniendo lo previsto en el artículo 92, de la Ley General de Partidos Políticos, con lo que, no sólo no sigue la regla general, sino que la contraviene.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que los artículos 41 y 62 del Código de Instituciones y Procesos Electorales son contrarios a la Constitución.

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de diez de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como **Segundo Transitorio**, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, lo siguiente:

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.

[...]

Artículo Segundo Transitorio.- 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;

[...]

Así, el órgano revisor de la Constitución dispuso que el Congreso de la Unión debe regular, en la Ley General de Partidos Políticos, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos electorales federales y locales.

En concordancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, determinó que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que

las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre esa figura.

Consecuentemente, las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, 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.

Por tanto, en atención al criterio emitido en las referidas acciones de inconstitucionalidad, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales para regular al respecto.

Lo anterior, no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará 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 Constitución Federal; por lo que, en cada caso concreto, se deberá definir qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si

la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos, siendo que, en el caso del artículo 62 del Código de Instituciones y Procesos Electorales, sí se invade el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, en tanto que se regulan directamente aspectos de las coaliciones electorales.

2. Regulación de candidaturas comunes como coaliciones.

Las normas controvertidas, son las siguientes:

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 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 corresponderán a los partidos que postulen candidato en común se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en el artículo 292 Bis de este Código.

Concepto de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional considera que se contraviene en sistema de coaliciones electorales previsto en los artículos 41 Constitucional y 85 de la Ley General de Instituciones

y Procedimientos Electorales, al confundir la redacción para los requisitos de las candidaturas comunes con las coaliciones.

En cuanto al párrafo segundo, aduce que el legislador poblano confunde la candidatura común con la facultad de un órgano para aprobar coaliciones, al establecer los mismos requisitos para poder acceder al registro de candidatos.

En los párrafos segundo y tercero, considera que se equivoca la postulación de una lista de representación proporcional en común con la de una coalición total o la postulación de listas separadas, no se tiene una clara y específica diferenciación entre las candidaturas comunes y las coaliciones.

En el párrafo quinto, se establece la posibilidad de que se postulen candidatos comunes de forma total o parcial, haciendo nugatorio con ello las coaliciones.

En este orden de ideas, el Partido Revolucionario Institucional afirma que el legislador pretende eliminar el sistema de coaliciones, con lo que se pretende un fraude a lo previsto en el artículo 85 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se obtienen beneficios adicionales a los que tienen las coaliciones y, en consecuencia, genera inequidad en el procedimiento electoral.

Opinión.

En concepto de esta Sala Superior, las normas controvertidas que regulan la participación de los partidos políticos en

candidatura común, no son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, es importante destacar que como consecuencia de la reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, el sistema electoral mexicano fue sometido a diversas modificaciones que implicaron trasladarlo a uno de carácter general, supuesto en el cual el Poder Reformador dispuso que fueran las leyes generales las que regularan el sistema de participación electoral de los partidos políticos tanto nacionales como locales a través de la figura de coaliciones, lo que se llevó a cabo a través de la Ley General de Partidos Políticos, en cuyos artículos 85 y 87 al 92 se prevé lo referente a esta forma de participación electoral mediante la figura de las coaliciones.

Conforme con lo anterior, se tiene que el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el territorio nacional, esto es, a través de la Ley General de Partidos Políticos, que regula formas de participación para objetivos políticos y sociales de índole no electoral, como para fines electorales, por lo que esas formas de participación o asociación finalmente están reguladas, y ello se corrobora entre otros, de la lectura al artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, que a continuación se reproduce:

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.
2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.
3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.
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.
- 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.**
6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.

De lo anterior se advierte 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 de 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 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está sujeta a criterios de razonabilidad con el fin de que los partidos políticos cumplan las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

De ahí que el artículo 58 Bis, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es acorde a lo dispuesto en la Constitución General, en tanto que ésta última, deja a la ley ordinaria las formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, porque está reconociendo a nivel local que en el Estado de Puebla puede haber otras formas de participación o asociación, referencia que es suficiente para que se consideren válidas esas otras formas de participación que en su caso prevea la ley ordinaria.

De modo que la Constitución y las leyes generales dan libertad de configuración legislativa en formas de participación de los partidos políticos distintas a la coalición. En otras palabras, la facultad prevista en el párrafo 5 del artículo 85 se cumple cuando en la legislación local se admite que podrá haber otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

Sobre el particular, resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia del Máximo Tribunal cuyo rubro dice: "**PARTIDOS**

***POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ
CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y
FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES
LOCALES"***

En ese sentido si las porciones controvertidas prevén reglas para la participación en candidaturas comunes, éstas no contravienen la Constitución al haber libertad de configuración legislativa local en relación con cualquier otra forma de participación entre los partidos políticos para la postulación de candidatos, sin que tal cuestión implique que se estén confundiendo requisitos de las candidaturas comunes con las de las coaliciones.

V. Representación ante órganos del Instituto

La norma controvertida es al tenor siguiente:

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.

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.

...

Concepto de invalidez.

En este concepto de invalidez, Movimiento Ciudadano aduce que tales restricciones carecen de idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad, toda vez que las fechas para el registro de los representantes ante los órganos del Instituto Electoral son más un requisito de carácter formal, que no está vinculado con la definitividad de las etapas del procedimiento electoral.

Así, considera que la sanción por no registrar representante es en una pena excesiva, contraria a lo previsto en el artículo 22, párrafo primero de la Constitución.

Además es contraria a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se transgrede el derecho de los partidos políticos y de los candidatos ciudadanos, al impedirles contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, siendo que el derecho a tener representantes ante las autoridades administrativas tiene como uno de sus fines la vigilancia efectiva del desarrollo del procedimiento electoral y de las decisiones que les puedan afectar.

Así, cita como precedente en este sentido, lo resulto por esta Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-52/2015.

Por lo cual, el mencionado partido político considera que se impone una restricción que vulnera el fin legítimo de su participación ante los órganos electorales, siendo además, que la sanción por inasistencia es contraria al propósito de buscar la integración plural e incluyente de las autoridades en la materia, provocando un daño mayor al procedimiento electoral, siendo la medida restrictiva una medida que pudiera generar una afectación a derechos fundamentales, en contravención del artículo 23 de la Convención Americana.

Para sustentar lo anterior, se cita las consideraciones que sustentaron la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey,

de este tribunal electoral, el recurso de apelación SM-RAP-3/2015, en la que declaró la inaplicación del artículo 90, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En este sentido, considera que la consecuencia de pérdida de derecho de los partidos políticos y candidatos independientes a acreditar representantes, por el incumplimiento de la condición temporal prevista para ese efecto, impone una restricción que es ajena al fin legítimo de participación ciudadana, pues se hace nugatoria su participación en los órganos correspondientes, por lo menos durante ese procedimiento electoral, sin que se advierta porque razón ese incumplimiento violentaría el desarrollo del procedimiento electoral.

Consecuentemente, aduce la violación a los artículos 1°, 35, fracción II y 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Opinión.

En concepto de la Sala Superior, dichas disposiciones, en la parte controvertida, son inconstitucionales por lo siguiente:

Los artículos cuestionados prevén la aplicación de una sanción al partido político, por no registrar a su representante en la temporalidad establecida por la propia norma y, además, por su inasistencia injustificada por más de tres veces, lo que implica una restricción a su derecho de integración de los órganos electorales sin que exista una justificación válida.

En este tenor, la medida restrictiva prevista por la norma en análisis pudiera generar una afectación a los partidos políticos, así como a los derechos fundamentales de los ciudadanos a quienes representan, por ende, su análisis se debe hacer en el sentido de verificar que su contenido resulte idóneo en términos constitucionales lo que no se actualiza en la especie.

Por tanto, toda vez que la restricción contenida en los preceptos impugnados está encaminada a restringir el derecho de participación de los ciudadanos representados por los partidos políticos en la integración de las autoridades administrativas electorales mediante la imposición de la sanción controvertida, la pérdida de acreditación de representantes ante el Consejo electoral durante el procedimiento electoral de que se trate, cuando se actualice el supuesto de acumular tres faltas injustificadas, ésta se debe analizar conforme a los principios de racionalidad, proporcionalidad e idoneidad que debe atender toda restricción a derechos fundamentales.

En efecto, el artículo 41, párrafo segundo, Base I, primer párrafo, de la Constitución Federal, contempla como derecho de los partidos políticos el de intervenir en el procedimiento electoral, siendo que uno de los mecanismos para garantizar su acceso es el de la posibilidad de integrar los órganos administrativos electorales, prerrogativa que les garantiza diversos derechos, como el de expresar su opinión al dictar los acuerdos correspondientes, facultades de vigilancia durante el procedimiento electoral para que esta se desarrolle conforme al principio de legalidad, por lo que la participación de los partidos

políticos, en la integración de los diversos órganos administrativos electorales se traduce en un mecanismo adicional para permitir que estos cumplan con sus fines constitucionales.

El principio de legalidad implica que la medida restrictiva esté prevista en una norma que constituya una ley en sentido formal y material, lo que permitirá anticipar el resultado de violentar la norma, o en su caso, de situarse en las hipótesis normativas correspondientes.

Aunado a lo anterior, el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución federal, garantiza la participación de los partidos políticos en el desarrollo de los procedimientos electorales federales y de las entidades federativas, sujetando su participación a que mantengan el registro correspondiente; asimismo, la base V, apartado A, primer párrafo del ordenamiento mencionado, prevé que el Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, de conformidad con lo que establezca la ley; siendo que tales características también se establecen para los organismos públicos locales, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la propia Constitución federal.

En este entendido, los partidos políticos como órganos de participación política ciudadana –toda vez que su nacimiento se origina de los derechos de asociación contemplados en los numerales 9, en relación con el 35, fracción III de la Constitución

federal– podrán gozar de las prerrogativas constitucionales y legales siempre y cuando su fuerza política expresada en votos les permita mantener tal carácter, de lo contrario, se podrán decretar su disolución, lo que les impedirá participar en los procedimientos electorales de que se trate, tanto para la postulación de candidatos como para la integración de los órganos administrativos electorales nacionales y/o estatales, según sea el caso.

Asimismo, la norma fundamental permite al legislador secundario determinar las modalidades de su intervención en el procedimiento electoral, lo que se entiende como una habilitación para determinar los casos en que se podrá autorizar o prohibir su intervención en aquellos ámbitos como la integración de los órganos administrativos electorales, en esta misma línea, a un nivel orgánico se garantiza la participación de los partidos políticos nacionales.

En ese sentido, la participación de los partidos políticos en la integración de los diversos órganos que componen esos organismos electorales administrativos –tanto a nivel nacional como a nivel estatal– y que intervienen en el desarrollo de los procedimientos comiciales, sólo se podrá limitar en caso de que se diera la pérdida del registro correspondiente.

Lo anterior es así, ya que su exclusión en la integración de tales órganos por motivos distintos al de la pérdida de la calidad de partido político, no tendría un sustento constitucional, aun cuando a través de una previsión normativa se busque garantizar

el cumplimiento de las obligaciones emanadas del derecho de participación e integración de los órganos administrativos electorales, así como la continuidad en el desarrollo de las funciones de tales órganos, ya que tal previsión resultaría contraria al mandato constitucional.

En esas condiciones, las disposiciones analizadas se alejan de la regularidad constitucional y de los derechos fundamentales de participación e integración de los órganos administrativos electorales reconocidos a los partidos políticos, como también a la previsión organizacional de la propia autoridad electoral administrativa en Puebla, de ahí que se aparten del criterio de idoneidad.

Por tanto, éste órgano jurisdiccional considera que se apartan del orden constitucional, sin que resulte necesario efectuar su análisis conforme a los criterios de necesidad y proporcionalidad, ya que la carencia de admisibilidad constitucional las hacen inválidas por sí mismas.

Similares consideraciones fueron emitidas en las opiniones emitidas por esta Sala Superior en los expedientes SUP-OP-8/2015 (acción de inconstitucionalidad 50/2015).y SUP-OP-10/2015 (.acción de inconstitucionalidad 55/2015).

VI. Efectos de los informes de observadores electorales

Artículo 200.- En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Concepto de invalidez.

MORENA afirma que se vulneran los artículos 1º, 6º, párrafos primero, segundo y cuarto, Apartado A, fracción I, 7º, 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, primero 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.

Así las cosas, considera que esta disposición es contraria a los principios de certeza y legalidad, toda vez que si se presenta evidencia respecto de la vulneración al sufragio o a los principios constitucionales, atendiendo a cada caso particular, pues toda violación a la norma debe ser investigada, sancionada y reparada, tutelando de mejor manera los derechos humanos.

La expresión “en ningún caso” se debe entender o sustituir por otra que diga “en su caso”.

Afirma que se debió regular la actividad de observación electoral de tal forma que se pueda hacer, con el menor número de restricciones y que sus informes, juicios, opiniones y conclusiones deban tener los efectos jurídicos cuando de su contenido y veracidad se advierta una circunstancia que pueda ser susceptible de mejorar los procedimientos electorales.

Opinión.

Para esta Sala Superior, el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no es

contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se debe interpretar de forma sistemática y funcional con las normas del debido proceso previstas en el sistema jurídico mexicano, conforme a lo establecido en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones legales transcritas, este órgano jurisdiccional advierte que lo establecido en el citado artículo se debe entender en el sentido de que, en ningún caso, **por sí mismos**, los informes, juicios, criterios, opiniones, conclusiones o, en general, todas las manifestaciones unilaterales de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el procedimiento electoral y sus resultados, pero, cuando sean ofrecidos como prueba en un medio de impugnación electoral, deben ser valorados como documentales privadas con valor meramente indiciario, que deben necesariamente estar adminiculados con los demás elementos de convicción que obren en autos para producir fuerza probatoria plena.

Para arribar a la anterior conclusión, esta Sala Superior considera que de la lectura del citado artículo, se constata con toda claridad que el legislador electoral local estableció que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales no tendrán, por sí mismos, efectos jurídicos sobre el procedimiento electoral y sus resultados, lo que significa que, por sí solos, no son suficientes para, por ejemplo, anular la votación recibida en una casilla, ni mucho menos anular una elección.

No obstante ello, en manera alguna significa que sean la nada jurídica, sino que, de lo anterior, se puede seguir que cuando tales informes sean utilizados como un medio de prueba para obtener tales propósitos en un proceso contencioso electoral, deben ser valorados de conformidad con las disposiciones legales aplicables, esto es, como cualquier otra documental privada que, por sí misma, no cuenta con valor probatorio pleno, pero sí puede llegar a alcanzarlo cuando adminiculado con las demás pruebas del expediente y con base en las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y la sana crítica, genera convicción sobre los correspondientes hechos.

En este orden de ideas, la interpretación del artículo 200 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales se debe hacer conforme a lo previsto en los numerales 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las normas del debido proceso, con lo que se garantizan los principios rectores de la función electoral de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, previstos constitucionalmente.

VII. Precampañas

Artículo 200 Bis.- ...

B. ...

I.- ...

II.- En el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación de los Poderes Ejecutivo, o Legislativo así como 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.

...

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.

Concepto de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional afirma que, indebidamente, en la fracción IV, apartado B, de este artículo, se exige un periodo forzoso de precampaña de diez días previos al inicio del periodo de registro, pero también ordena que se retire toda la propaganda de precampaña antes del citado periodo de registro, lo que es contradictorio, pues o se hace precampaña para la elección interna o se cumple la ley y se retira la propaganda, lo que implica dejar de hacer precampaña.

Asimismo, considera que indebidamente no se prevé un periodo de reflexión en la precampaña, previo a la elección interna ni un periodo para que las instancias intrapartidistas resuelvan cualquier controversia, negando a los partidos políticos su derecho de autodeterminación.

Finalmente, considera que en el artículo 44, de la Ley General de Partidos Políticos ya se establece de manera clara y contundente los plazos a los partidos políticos para estos efectos.

Por su parte, MORENA aduce que al señalar un plazo irrisorio para que se lleven a cabo las precampañas tal disposición es contraria lo previsto en los artículos 16, primer párrafo, 41, párrafo segundo, base I, 116, fracción IV, incisos b), j) y m), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de diez de febrero de dos mil catorce.

Al respecto, considera que existe poco tiempo para resolver las posibles impugnaciones, las cuales se tendrían que hacer durante la semana prevista para el registro o inclusive después de que se hubieran aprobado las solicitudes de registro de candidaturas, lo que vulnera el principio de certeza, lo que podría tener como consecuencia un daño irreparable a las campañas de las candidaturas reconocidas en fecha posterior a su inicio formal.

Afirma también que el legislador poblano soslayó el principio de definitividad de las etapas de los procedimientos electorales, al suprimir el periodo de intercampañas.

Aunado a lo anterior, afirma que el poco tiempo previsto para los actos de precampaña es indebido, toda vez que equivale sólo a una sexta parte del tiempo previsto para las campañas y si bien constitucionalmente no está previsto un tiempo para tal efecto, lo cierto es que no se puede alejar tanto de los parámetros establecidos en el artículo 116, fracción IV de la Constitución, que establece que las precampañas no podrán durar más de dos terceras partes de la respectiva campaña electoral.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que las normas impugnadas, son contrarias a la Constitución federal, por lo siguiente:

El artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala de manera textual 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**;

[...]

Del precepto transcrito se desprende, que en observancia al sistema federal adoptado por el Estado mexicano, en la Constitución General de la República sólo se establecen parámetros de plazos mínimos y máximos para la duración de las campañas y precampañas de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, lo cual permite a las legislaturas locales, en ejercicio de su autonomía y potestad soberana, determinar

libremente la duración de las mismas, con la única limitante de no rebasar los límites indicados en la propia Ley Fundamental.

En efecto, si conforme con la Constitución federal las campañas electorales para esos cargos de elección popular 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**, siguiendo lo estatuido por el mandato federal que prevé un límite al emplear la expresión “*no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales*”, ello impone estimar que la duración de las precampañas electorales no tendría que ser superior a veinte, cuarenta o sesenta días, por corresponder a los límites mínimo y máximo previstos constitucionalmente.

En atención a ello, si en el párrafo del artículo antes mencionado, el legislador local en uso de la libertad de configuración previó, que las precampañas no podrían durar más de diez días, ello evidencia que su regulación no excede el límite máximo constitucionalmente permitido, de ahí que tal disposición normativa no se aparta de lo mandatado por la propia Norma Fundamental, sobre todo, si se tiene en cuenta que la disposición federal **no establece un plazo mínimo en el que se deban realizar las precampañas**.

Lo expuesto, hace evidente que en la Carta Magna se ha pugnado por un modelo que privilegia el tiempo destinado a las campañas sobre las precampañas, pues en ningún caso las últimas podrán exceder las dos terceras partes del tiempo

destinado a las primeras, a partir de que es en esa etapa donde los partidos políticos enfilan primordialmente sus estrategias políticas en busca del voto ciudadano de cara a un contienda electoral.

Aspecto que justifica el que se les destine un mayor tiempo para esos fines, de los que ordinariamente podría requerir en un procedimiento interno para seleccionar a un candidato para determinado cargo de elección popular.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que esta facultad no es ilimitada, sino que se debe interpretar con otros derechos constitucionalmente establecidos, como es el de acceso a la justicia, en términos del párrafo segundo, del artículo 17, que establece lo siguiente:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

En este sentido, si bien es cierto que la previsión de diez días para la precampaña, **no es contraria a la Constitución federal**, 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 al acceso a la justicia, tanto en la instancia partidista como constitucional, siendo una limitación injustificada porque debe haber un plazo prudente para salvaguardar ese derecho.

En efecto, el derecho de acceso a la justicia implica también que existan plazos suficientes para efecto de que los órganos internos de los partidos políticos puedan resolver los medios de impugnación sin afectar derechos de los militantes, a lo cual se debe prever un tiempo razonable para que, en dado caso, se pueda acudir ante los tribunales del estado si es que se considera la conculcación de algún derecho político-electoral.

En este orden de ideas, si en el Estado de Puebla no se prevé un plazo para este efecto, es posible considerar que se vulnera el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución, en tanto que, como está previsto en la norma, las controversias se estarían resolviendo, en el mejor de los casos, en el periodo de registro, pudiendo ser, inclusive, en la etapa de campañas, haciendo nugatorio en dado caso, el derecho de hacer campaña electoral en igualdad de circunstancias, pudiendo derivar en irregularidades irreparables.

Asimismo, en cuanto a la previsión de 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, esta Sala Superior considera que contraviene los principios de certeza y legalidad previstos constitucionalmente.

En efecto, el artículo 200 Bis, Apartado B, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda

vez que es contradictoria con lo previsto en la fracción II, del aludido precepto jurídico, toda vez que no existe un plazo entre la conclusión de la etapa de precampañas y el de registro de candidatos suficiente para efecto de que se lleve a cabo el retiro de la propaganda electoral, sino que como está previsto, esta última se sobrepone con cualquiera de las otras dos, lo que no genera certeza.

En este sentido, si bien es cierto que los Congresos de las entidades federativas tienen libertad de configuración legal en este tema, lo cierto es que la norma controvertida resulta ser asistemática, es función de que se pone a los partidos políticos y precandidatos en la disyuntiva de retirar su propaganda electoral antes de la conclusión de la etapa de precampaña o se hacen actos de precampaña y se incumple la norma relativa al retiro de la propaganda electoral una vez concluida esa etapa.

Consecuentemente, como no se prevé un periodo de intercampaña para efecto de que se puedan resolver los medios de impugnación, intrapartidistas y legales o constitucionales, que con motivo de los actos de precampaña se puedan presentar, así como para evitar que la propaganda de precampaña pudiera contaminar la de campaña, es que esta Sala Superior considera que el artículo 200 Bis, Apartado B, fracciones II y VI, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIII. Requisitos para candidaturas independientes

1. Exigencia de porcentaje mínimo del padrón electoral

El precepto impugnado, es el siguiente:

Artículo 201 Quater.- ...

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.

Concepto de invalidez.

En este apartado, el Partido Revolucionario Institucional considera que se violenta el principio de equidad, toda vez que el requisito para constituir un partido político es obtener el apoyo de 0.26% (cero punto veintiséis por ciento) de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con lo que el requisito en comento se trata de un exceso sin fundamento ni motivación.

Aunado a lo anterior, aduce que se trata de un requisito que está por encima de lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que en un plazo de 90 (noventa) días, se debe obtener el 2% (dos por ciento) de apoyo de la lista nominal de electores, en la mitad de distritos electorales que integren la demarcación territorial de que se trate, con el 1% (uno por ciento) de esa mitad, lo que contrasta con el 3% (tres por

ciento) del padrón electoral, territorializado en dos terceras partes de los municipios, en donde se cumpla con al menos el 2% (dos por ciento) de votantes, lo cual es un requisito excesivo sin fundamentación.

Además, señala que estos requisitos son excesivos porque ese porcentaje se toma del padrón electoral y no de la lista nominal de electores, lo cual, en números reales, aumenta el total de firmas de apoyo.

También afirma que la norma es discriminatoria y define municipios de primera y de segunda, pues determina un mínimo de 5000 (cinco mil) habitantes para exigir el 3% (tres por ciento) y en los que sean menores, el 5% (cinco por ciento).

Aunado a lo anterior, considera que se hacen juicios *a priori* de los resultados electorales, predeterminando una realidad potencial.

Se fijan requisitos arbitrarios, además de que se contraviene lo previsto en el artículo 35 Constitucional, en el que se prevé el derecho de todo mexicano tiene el derecho a ser votado, siempre y cuando reúna las calidades previstas en ley, lo que implica que se trata de propiedades inherentes a la persona, así como razonables, a fin de no restringir el derecho, siendo que, en caso contrario, se vulnera el principio *pro personae*.

Por otra parte, afirma que se vulnera también los principios de legalidad y supremacía constitucional, porque el ejercicio del derecho a ser votado, de forma independiente, no está

condicionado en el artículo 35 Constitucional, el cual se debe interpretar de forma sistemática con el 116.

Asimismo, afirma que la restricción indebida vulnera el derecho a ser votado, previsto en los artículos 35 Constitucional y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al efecto, aduce que resultan aplicables las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 122/2009 y P./J. 51/20109, cuyo rubros son:

DERECHOS Y PRERROGATIVAS COTENDIOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SON INDISPONIBLES POERO NO LIMITADOS.

ARTÍCULO 22, PÁRRAFO 6, DEL CÓFIGO FEDERAL DE INSTTUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RESTRINGE LA FACULTAD QUE AQUELLOS TIENEN EN EL ÁMBITO DE SU VIDA INTERNA PARA ESTABLECER REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.

En este sentido, hace referencia a los requisitos de elegibilidad, entendidos como las calidades circunstancias o condiciones necesarias para que un ciudadano pueda ser votado.

Así, también precisa que los artículos 30, apartado A y 32 segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen las bases a la que se habrán de sujetar las normas locales para las elecciones internas, tomando en consideración lo previsto en los numerales 35, fracción II y 116, fracción I, de la propia Constitución, lo que sustenta con la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011, con rubro: *“GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PAR QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE*

PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”.

Para tal caso, cita el voto concurrente del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Guillermo Ortiz Mayagoitia, en la acción de inconstitucionalidad 19/2011, además de considerar que se debe aplicar la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior 28/2015, con rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”.

En este orden de ideas, considera que las normas controvertidas, son violatorias de los artículos 1º, 35, 39, 41, 116 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, Movimiento Ciudadano afirma que se trata de una excesiva normativa que no se justifica. El Congreso de Puebla se extralimita y aumenta los requisitos y reduce los plazos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes puedan participar en condiciones de equidad, lo que hace nugatorio su derecho a ser votado.

Afirma que tales restricciones son contraventoras del artículo 1º Constitucional, 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XX, de la de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que la porción normativa se aparta de la Constitución Federal.

Conforme al artículo citado para la obtención del registro de una candidatura independiente para participar en la elección de cargos populares –*Gubernatura, diputaciones locales, así presidencias municipales y sindicaturas*-, exige la acreditación como respaldo ciudadano del 3% (tres por ciento) del padrón electoral de la entidad federativa o distrito y 5% (cinco por ciento) o 3% (tres por ciento) del municipio, según corresponda.

Es de suma importancia resaltar que en todos los casos se exige recabar el apoyo ciudadano en dos terceras partes de los municipios o secciones electorales, según el caso, que integren cada demarcación territorial.

En cada caso, la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos, según sea el caso, no podrá ser menor al 2% (dos por ciento) del padrón que corresponda.

En principio, se tiene presente que sobre el particular esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las legislaturas de las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legal para establecer los requisitos necesarios para que un ciudadano alcance su registro como candidato independiente, en tanto que la Constitución Federal de la República establece una reserva de ley en la fracción II del

artículo 35, que alude a los *"requisitos, términos y condiciones que determine la legislación"*.

En este sentido, señaló que la acreditación de un porcentaje de respaldo ciudadano implica la carga de demostrar que su participación tiene sustento en una mínima eficiencia competitiva frente a los partidos políticos, procurando que dichas decisiones adoptadas por cada entidad federativa no establezcan requisitos gravosos a los ciudadanos, atendiendo a la finalidad perseguida: acceder a un cargo público de representación proporcional, demostrando contar con un mínimo de representatividad política.

En otras palabras, la convalidación de esos requisitos y de la libertad de configuración legal de los requisitos para la validez del registro de una candidatura independiente no se puede traducir en una carta abierta a los órganos legislativos secundarios para que exijan cualesquiera requisitos, sin importar lo complejo de su cumplimiento. Esto se traduce en que la libertad de configuración legislativa no se puede entender como omnímoda, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.

En las siguientes acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró válida la previsión del 3% (tres por ciento) como apoyo ciudadano.

Para mayor claridad se inserta el cuadro siguiente:

Acción de inconstitucionalidad	Entidad	Constitucionalidad
38/2014 y sus acumuladas 91/2014,	Nuevo León	Artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León relativo al porcentaje de apoyo ciudadano

Acción de inconstitucionalidad	Entidad	Constitucionalidad
92/2014 y 93/2014		exigido
49/2014 y su acumulada 82/2014	Sonora	Artículo 9 y 17 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.
65/2014 y su acumulada 81/2014	Guerrero	Artículo 39 de la Ley Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
43/2014 y su acumulada 47/2014, 48/2014 y 57/2014	Guanajuato	Artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato
38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015	Tamaulipas	Artículo 18 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas

De esta manera, si bien, de acuerdo al estándar establecido constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las entidades federativas tienen una amplia facultad legislativa en la configuración reglamentaria de las candidaturas independientes, también es cierto que, dicha facultad no puede atentar al núcleo fundamental del derecho político en cuestión (Lo cual, inicialmente fue establecido en la acción de inconstitucionalidad 50/2012.)

En la actual regulación de las candidaturas independientes en el Estado de Puebla, además del porcentaje de apoyo ciudadano para efectos de obtener el registro con tal calidad, se debe considerar que ese apoyo se **debe obtener en dos terceras partes de los municipios** (para el caso de gobernador y diputados) y en dos terceras partes de los se las secciones electorales, (para planillas de ayuntamiento y Juntas Auxiliares en el Estado).

Lo anterior significa que el análisis del requisito en comento, se debe hacer teniendo en consideración cualquier elemento que

permita advertir, en la práctica su real aplicación y vigencia para efectos de establecer si sus parámetros hacen nugatorio el derecho de contender mediante candidaturas independientes.

En ese sentido, en los precedentes señalados no se encuentra como parte del estudio de constitucionalidad, la exigencia de que el porcentaje de apoyo ciudadano provenga de dos terceras partes de los municipios o secciones electorales, según el caso.

Como se destacó, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las legislaturas de los Estados cuentan con margen de libertad configurativa para establecer el porcentaje de respaldo ciudadano necesario para que un ciudadano alcance su registro como candidato independiente, sin profundizar sobre los valores porcentuales del número de electores que se deben reunir para acreditar que cuentan con un mínimo de representatividad política.

Conforme al artículo 1º, de la Constitución Federal, todas las autoridades, incluyendo las Legislaturas locales 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.

Lo anterior significa el imperativo de potencializar y hacer viable el pleno ejercicio de los derechos humanos.

La interpretación de lo dispuesto en el precepto citado, en relación con los artículos 2º y 35, fracción I, de la Constitución General de la República, conlleva al deber que tienen las Legislaturas de las entidades federativas de hacer posible el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, para que puedan acceder como candidatos independientes a cargos de elección popular, lo que implica que en aras del principio de progresividad, se considere que los porcentajes que se regulen por los Congresos locales hagan efectivo ese derecho constitucionalmente reconocido.

En ese tenor, la facultad soberana de los Estados tiene por límite la plena viabilidad del engranaje normativo constitucional y convencional que posibilite el ejercicio del derecho a ser votado en las elecciones populares, sea a través de la postulación de los partidos políticos o mediante las candidaturas independientes.

En ese sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana en el caso *Gelman contra Uruguay*, resuelto el veinticuatro de febrero de dos mil once, al considerar que la “legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales”, de ahí que “la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las

cuales también debe primar un ‘control de convencionalidad’”, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial."

Por tanto, se debe considerar que el límite de la soberanía de las Legislaturas de las entidades federativas reside en la tutela de los derechos fundamentales, esto es, todos los derechos humanos, dentro de los que están los de índole político electoral, y la sujeción de los poderes públicos a la Constitución Federal y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.

En el tenor apuntado, es pertinente destacar que el requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano, tiene por objeto cumplir con el fin legítimo de acreditar que el aspirante a candidato independiente cuenta con una base significativa de ciudadanos que lo consideran como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo, lo que además, implica que ese respaldo tiene la entidad suficiente para presentarlo ante el electorado como una alternativa real, lo que eventualmente legitima su participación en los comicios.

En este sentido, la proporcionalidad y racionalidad de la medida, reside en que el número de firmas que se solicite no se traduzca en un elemento que lejos de justificar su exigencia, implique una afectación al núcleo esencial del derecho, imponiéndolo como obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público mediante una candidatura independiente, imponiendo cargas desmedidas.

En efecto, al ser de un requisito necesario para el ejercicio de un derecho fundamental, la norma por la que se establezca el porcentaje o número de ciudadanos que respalden a un tercero, debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –acreditar representatividad ciudadana-, el cual no puede ser excesivo, irracional o desproporcionado. Avalar lo contrario implicaría considerarlo un parámetro que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la protección del fin buscado, atenta contra el núcleo esencial del derecho, en tanto, impone una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

Así, el respaldo que la ciudadanía otorga a una o un aspirante a candidato independiente debe acreditar la expresión de la voluntad de una proporción significativa del electorado, en el sentido de que la o el candidato es considerado como una persona idónea para contender y en su caso, desempeñar el cargo público respectivo. De ahí que la proporción exigida deba ser objetiva y racional, atendiendo a las limitaciones naturales y condiciones particulares ordinarias en que se encuentran las y los ciudadanos ajenos a los partidos políticos.

En efecto, se debe garantizar la existencia de un apoyo que permita presumir que su participación en los comicios se verificará en condiciones de equidad frente a las mencionadas entidades de interés público.

En este sentido, el fin legítimo perseguido se traduce en preservar la existencia de condiciones generales equidad entre la totalidad de contendientes, en el sentido de que, todos los registros de candidaturas, sean el reflejo de la voluntad de la ciudadanía, precisamente porque las postulaciones de los partidos políticos derivan de ejercicios de democracia interna, y no de una determinación improvisada y ajena al principio democrático que se debe observar en toda postulación de candidatos.

Así las cosas, el requisito consistente en exigir a los ciudadanos que aspiran obtener su registro como candidatos independientes, también debe derivar de la voluntad de la ciudadanía que es el aspecto esencial que debe ser tomado en consideración para considerar que existen condiciones mínimas que permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electiva, pero sin que esa exigencia se traduzca en un obstáculo insuperable que, por sí mismo, implique la negación del derecho, por ser de tal cuantía o magnitud que impida el cumplimiento del requisito, atendiendo a la condición particular de los ciudadanos.

En estos términos, el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano que contengan las firmas de los ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato resulta idóneo para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad

de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público integrados por ciudadanos organizados, porque con ella se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía, de manera que, si la pretensión de base constitucional de exigir a estos ciudadanos un mínimo de apoyo ciudadano para poder participar en un procedimiento electoral y ejercer su derecho a ser votado, ésta debe ser congruente y correlativa al porcentaje mínimo exigido a diversas formas de participación política en los procedimientos electorales, ya que de otra manera, implicaría la imposición de requisitos más gravosos, que se traducirían en obstáculos contrarios al principio democrático en el que, se busca que, incluso, las minorías alcancen a ser representadas en los órganos de gobierno que derivan de los procedimientos electorales.

Esto es, el evidenciar que se cuenta con un respaldo mínimo por parte de la ciudadanía que se habrá de expresar el día de la jornada electoral, por alguno de los candidatos contendientes, permite contar con una base para esperar que tal candidatura resulta ser una opción que eventualmente podría alcanzar el triunfo en la contienda electiva y con ello, acceder al cargo de elección popular; empero, en manera alguna, el requisito debe resultar excesivo.

La Sala Superior considera que el establecimiento del requisito de un porcentaje constituye una medida necesaria cuando posibilita el ejercicio del derecho a ser votado al propio tiempo de que se erige como un elemento que exige demostrar

que se cuenta con la representatividad necesaria para ello, en razón de que este órgano jurisdiccional considera que es inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, siempre y cuando ese porcentaje que se exija por el legislador garantice condiciones mínimas de igualdad en la obtención de candidaturas, frente a aquéllas que se postulen a través de diversos mecanismos de participación en los procedimientos electorales.

Cabe señalar que la obtención de firmas de apoyo, resulta uno de los mecanismos más aceptados en las democracias que reconocen la participación de candidatos independientes, en tanto permiten advertir la viabilidad de su participación en un procedimiento electoral determinado, evitando la dispersión de los votos de los ciudadanos, y con ello perder la posibilidad de lograr las mayorías necesarias para obtener el triunfo en los comicios respectivos.

En efecto, la exigencia de un determinado porcentaje de firmas cumple con tal imperativo, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en determinado momento se puede lograr para tener los sufragios de la ciudadanía en un procedimiento electoral; también evita, como se señaló, la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos de fortalecer esa forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir el propósito que se buscó al incorporar tal figura en la normativa electoral mexicana, a virtud de que con ello, se podría llegar al extremo de que esa votación perdiera representatividad en el órgano de

elección popular, al no ser computada para efectos de representación proporcional.

No obstante lo expuesto, la Sala Superior opina que el requisito establecido en el artículo cuya invalidez se reclama, por el que se exige a los ciudadanos interesados en alcanzar su registro como candidatos independientes a algún cargo de elección popular de esa entidad federativa, la presentación de firmas de apoyo de cuando menos, el equivalente al 3% (tres por ciento) y 5% (cinco por ciento), según el caso, del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente, no resulta ajustado a la regularidad de lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 41, bases II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que constituye una limitante desproporcionada e injustificada que no encuentra justificación en el principio de equidad que debe regir en los procedimientos electorales.

Ello es así, porque el porcentaje señalado es significativamente más gravoso que para la constitución de un partido político local, ya que para ese efecto, un partido político local sólo se requiere el 0.26% (cero punto veintiséis por ciento) del padrón electoral de la entidad federativa, conforme a lo señalado en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, que a la postre se traduce en la base social que respalda las candidaturas que postula, con independencia de que cuente con fines adicionales a servir como vehículos para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, porque lo relevante para la presentación de una

candidatura a la ciudadanía reside en que el respaldo que los ciudadanos le otorgan, o bien sea como miembros de una organización constituida como entidad de interés público, ya sea como ciudadanos que de manera unilateral expresan su respaldo, sea lo suficientemente significativo para presentarlo como una auténtica opción para alcanzar el triunfo y ejercer el cargo correspondiente.

Así, aunque se encuentren en supuestos distintos frente al sistema partidario de postulación de candidatos, la diferencia por su magnitud pierde todo equilibrio, traduciéndose de ese modo, en un requisito desproporcionado que lejos de maximizar el derecho y permitir su ejercicio equitativo, implica una barrera que no alcanza justificación.

Al respecto, la Sala Superior constata que la exigencia para que un ciudadano que aspire a alcanzar el registro como candidato independiente, consistente en presentar, cuando menos el equivalente al 3% (tres por ciento) o 5% (cinco por ciento) del padrón correspondiente, afecta el núcleo esencial del derecho humano a poder ser votado para, eventualmente, acceder a un cargo público de representación popular, máxime si se toman en consideración los principios pro persona y de progresividad, reconocidos, respectivamente, en el segundo y en el tercer párrafo del artículo 1° Constitucional.

Los principios de referencia, considerados como directrices interpretativas de ineludible observancia, tienen por finalidad que el alcance y contenido de los derechos humanos sea siempre en

el sentido de permitir que el núcleo esencial del derecho respectivo prevalezca sobre cualquier obstáculo que impida la vigencia práctica del derecho.

Además el establecimiento de los principios de referencia lleva implícita la prohibición de regresividad en la interpretación y aplicación de las normas que instrumenten el ejercicio de los derechos humanos, por lo que todas las adecuaciones normativas que se instrumenten por los órganos legislativos deberán admitir modificaciones en la medida en que amplíen el ámbito de su protección, ya sea mediante una auténtica ampliación de su contenido, o de los sujetos titulares del derecho respectivo, por lo que el establecimiento de normas que involucren restricciones innecesarias, desproporcionadas o injustificadas, implica también una falta de observancia a los señalados principios.

Al efecto, se considera factible hacer el siguiente *test* de proporcionalidad, a efecto de verificar si cumple el control de constitucionalidad y convencionalidad.

El establecimiento de exigencias dirigidas a verificar que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes cuentan con un auténtico respaldo ciudadano, en principio, tienen una **finalidad constitucionalmente válida**, a saber, que cuenten con el apoyo de una base significativa de ciudadanos que lo consideran como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo.

El respaldo que se otorgue a la persona que aspira a una candidatura independiente habrá de evidenciar,

significativamente, la representatividad de la ciudadanía respecto a la candidatura independiente en cuestión.

Ello implica también que la legislación garantice que la participación de los candidatos ajenos a los partidos políticos se verifique en condiciones de equidad frente a aquéllos que son postulados por institutos políticos.

De esa forma, se considera que resulta **idóneo** el establecimiento del requisito consistente en acreditar un porcentaje determinado de respaldos ciudadanos, para efecto de otorgar el registro como candidato independiente. Lo anterior se establece como una opción viable en relación con las candidaturas de partidos políticos.

Empero, esta Sala Superior considera que para examinar si en el caso particular, tales exigencias son medidas **necesarias y proporcionales**, se **debe** analizar **el requisito en contexto con las demás previsiones**; esto es, que **ese porcentaje debe abarcar dos terceras partes de los municipios, para gobernador y diputado, así como dos terceras partes de las secciones electorales, para planillas de ayuntamientos y Juntas Auxiliares**

En opinión de este órgano jurisdiccional especializado, la exigencia descrita no resulta **necesaria** en tanto que restringe de manera **innecesaria** el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a obtener una candidatura sin partido.

Es así porque, esta medida se visualiza como gravosa si tenemos presente que existen otras alternativas para justificar que se cuenta con una genuina *representatividad en la demarcación* que se pretende gobernar; a saber, que las firmas que se recaben no correspondan a dos terceras partes de los municipios o secciones, sino a menos.

En relación con este aspecto, se estima oportuno mencionar que si bien las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no constituyen un parámetro obligatorio en materia de candidaturas independientes a los legisladores locales, si podrían ser orientadoras, en aras de maximizar el derecho político electoral de ser votado reconocido a candidatos sin partido político.

En ese sentido, en el caso de candidaturas independientes a Senadores de la República *-que desde un enfoque meramente territorial se podrían asimilar a la elecciones de gobernador-*, se requiere recabar el apoyo ciudadano del dos por ciento de la lista nominal de la entidad federativa en cuestión, distribuidos en ***por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% (uno por ciento) de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada uno de ellos.***

Así, bajo el principio de progresividad, el cual se contempla en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos humanos, dentro de los cuales se comprenden a los derechos políticos, se deben de dirigir en una

lógica de expansión. Esto significa que un derecho conquistado, no puede posteriormente ser menoscabado.

En esa tesitura, bajo un parámetro de progresividad, las legislaturas locales deben considerar regulaciones que hagan factible el derecho de participación política vía las candidaturas independientes.

En esa lógica, se considera que los requisitos que se analizan tampoco superan el tamiz de **proporcionalidad** en tanto que se erigen en una limitante desproporcionada e injustificada del derecho fundamental a ser votado a través de la figura de candidatura independiente.

Aunado a que no se advierte una base objetiva de por qué tratándose de las candidaturas independientes para planillas de ayuntamientos de municipios y para todas las Juntas Auxiliares en el Estado, en municipios con padrón electoral de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 5% (cinco por ciento) de ciudadanos y si es mayor, por lo menos con el 3% (tres por ciento) de ciudadanos, es decir, más se hace más gravosa en función del tamaño del padrón electoral, cuando lo que está de por medio es la eficacia del mismo derecho de participación política.

En ese tenor, la Sala Superior considera necesario señalar que la Comisión de Venecia emitió durante su 51ª reunión plenaria de cinco-seis de julio de dos mil dos, el *Código de buenas prácticas en materia electoral*. Este Código contiene una

serie de directrices, dentro de las cuales se encuentra la siguiente:

[...]

Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesarias, siempre que los reglamentos en materia de firmas - 32 - no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con el fin de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes. El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de las firmas y no solo a una muestra; con todo, cuando la verificación permite constatar sin lugar a dudas que se ha recogido un número suficiente de firmas, se puede renunciar a la verificación de las firmas restantes. En todos los casos, la validación de las candidaturas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral, ya que las validaciones tardías crean desigualdades entre partidos y candidatos por lo que se refiere a las posibilidades de hacer campaña.

9. Otro procedimiento consiste en exigir un depósito que se reembolsa solamente si el candidato o el partido recogen más de un determinado porcentaje de sufragios. Este método parece más eficaz que la recogida de firmas. Sin embargo, el monto del depósito y el número de sufragios exigido para el reembolso de esa suma no deberían ser excesivos.

[...]

De la directriz en comento se desprende que el estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática consiste en la exigencia del 1% (uno por ciento) de los votantes como requisito para el registro de candidaturas.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que el texto del precepto controvertido exige esos

porcentajes mínimos respecto del padrón electoral y no de la lista nominal de electores, lo cual también resulta indebido, en tanto que no se está tomando una base de datos en la que se encuentren solamente electores, sino que al tomar el padrón electoral como parámetro, en el cual se incluye la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años de edad, aún y cuando no tengan credencial para votar y que no estén inscritos en la lista nominal de electores.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior opina que el requisito previsto en el artículo 201 *Quater*, fracción I, incisos a), b) y c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, excede las bases y principios constitucionales previstos en los artículos 35, fracción II, y 41, párrafo segundo, base II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es contrario al derecho humano de participación política en condiciones de equidad.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión en los expedientes SUP-OP-8/2015 (acción de inconstitucionalidad 50/2015) y SUP-OP-11/2015 (acción de inconstitucionalidad 56/2015).

2. Exigencia de comparecencia personal para apoyo a aspirantes a candidatos independientes

La norma considerada inconstitucional es la siguiente:

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;

...

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.

Conceptos de invalidez

En este particular, el Partido Revolucionario Institucional aduce que tales disposiciones son restrictivas, inequitativas, inadecuadas y desproporcionadas, toda vez que exigir una

comparecencia personal de quienes soporten el apoyo de un candidato independiente a un cargo de elección popular, hace inasequible para cualquier persona la posibilidad de postularse como candidato independiente.

Al efecto, afirma que tomando en cuenta el padrón electoral, que es de 4,227,484 (cuatro millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos ochenta y cuatro) el 3% (tres por ciento) corresponde a 126,825 (ciento veintiséis mil ochocientos veinticinco), y si el periodo para presentar firmas de apoyo es de veinte días, en promedio diario tienen que ser 6,341.25 (seis mil trescientas cuarenta y uno punto veinticinco) firmas, lo que implica que diariamente se deben presentar 243.8 (doscientos cuarenta y tres punto ocho), lo que a su juicio es material y matemáticamente imposible. Asimismo, afirma que en determinados municipios se requieren hasta cuatro horas para llegar a la cabecera distrital.

También se rompe con el principio de buen fe de los ciudadanos, al exigirles acudir ante la autoridad para expresar su apoyo, lo que en cierta medida puede significar un acto de molestia, ya sea por la falta de recursos y tiempo o simplemente ante el temor de presiones o represiones por parte de la autoridad.

Por su parte, Movimiento Ciudadano aduce que el artículo 201 ter, base A, párrafo segundo, fracción IV, y Base C, fracción II, son inconstitucionales, toda vez que hacer ir a los aspirantes a ratificar su apoyo a determinados lugares, es una imposición regresiva, violatoria del principio *pro homine* y de lo previsto en los

artículo 1°, 13, 14, párrafo tercero, 16, párrafo primero, 20, apartado B, fracción I, 22, párrafo primero, 35, fracción II, 41, fracción V, Apartado A, párrafo primero, y 116, fracción IV, inciso b), todos de la Constitución general, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, afirma que se impone una condición desproporcionada e indebida.

Por cuanto hace a la fracción I, de la Base C, del aludido artículo 201, Movimiento Ciudadano considera que es inconstitucional, toda vez que sujeta el plazo en el que los candidatos independientes deberán recabar el apoyo ciudadano a la decisión del órgano administrativo electoral, lo cual es indebido y contrario a los principios de certeza y objetividad.

Se delega una atribución al órgano electoral, cuando debería estar prevista en la ley

Opinión.

En opinión de esta Sala Superior, el requisito de exigir la comparecencia personal de los ciudadanos que soporten el apoyo de un candidato independiente a un cargo de elección popular, es inconstitucional, porque constituye una carga excesiva que puede ser sustituida por mecanismos alternos menos gravosos para el aspirante al cargo de una candidatura común, como puede ser la sola exigencia del número la credencial para votar o la clave de elector para demostrar que el ciudadano que apoya la postulación

de un candidato independiente tiene vigente sus derechos político electorales y se encuentra registrado en el listado nominal.

En efecto, el requisito consistente en exigir a los ciudadanos un respaldo social para obtener su registro como candidatos independientes tiene su razón de ser en acreditar que se cuenta con las condiciones mínimas que permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electiva.

Además, el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano que contengan las firmas de los ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato, resulta idónea para garantizar que todos los contendientes de los procedimientos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público integrados por ciudadanos organizados.

Con ello se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral, y obtener el apoyo de la ciudadanía.

En opinión de esta Sala Superior, contrariamente a regulado por el legislador poblano, el requisito de 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

constituye una carga desproporcionada que afecta el núcleo esencial del derecho político a ser votado.

En efecto, el requisito en estudio no satisface el principio de necesidad, porque la medida adoptada por el legislador poblano no es la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles. Para arribar a esa conclusión, se tiene en cuenta que el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.

Asimismo, el padrón electoral se integra con la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años incorporados en el catálogo general de electores que incluye, entre otros datos: nombre completo y domicilio actual en el que se precisa entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y la sección electoral. Al momento de la incorporación al padrón electoral, se asigna una clave de elector; hecho lo cual, con base en los datos recabados se expiden las credenciales para votar. Una vez que los ciudadanos recogen la credencial se les inscribe en la lista nominal de electores.

En el caso del padrón electoral, si bien se trata de información confidencial que se encuentra asegurada y resguardada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, el instituto electoral local cuenta con las atribuciones necesarias para solicitar el cotejo de los datos de las personas que firmaron la relación de apoyo

ciudadano con el listado nominal de electores, pues ello obedece al cumplimiento de una de sus funciones, es decir, la corroboración de la identificación de la comunidad que apoya una candidatura independiente, con el objeto de que se encuentre en posibilidades reales de pronunciarse respecto a la procedencia del registro de la candidatura independiente solicitada.

Consecuentemente, es inobjetable la existencia de otro mecanismo menos lesivo, tendente a confirmar la identidad y los datos de las personas que suscriban los formatos de apoyo ciudadano, a efecto de que el Instituto Electoral de Puebla esté en condiciones de determinar la procedencia o no del registro de la candidatura independiente.

Aunado a lo anterior, tampoco se satisface el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que el requisito impuesto, si bien responde al fin que se pretende tutelar, lo cierto es que genera una afectación a los aspirantes a candidatos independientes, al establecerse una exigencia adicional, pues haría más gravoso el obtener el respaldo ciudadano, además de que, si se toma en cuenta la participación ciudadana en las elecciones, dificulta

De lo expuesto se concluye que si la finalidad de exigir la **comparecencia personal 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**, resulta excesivo e injustificado, dado que

con la simple relación de nombres de ciudadanos, con los datos de su credencial para votar y su firma, es suficiente para cotejar la información de manera directa e inmediata con la información básica que se encuentra asegurada y resguardada en el Padrón Electoral.

De esta forma, al no superar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, en opinión de esta Sala Superior, el artículo 28, párrafo segundo, fracción II, vulnera el derecho humano de los ciudadanos a ser votados como candidatos independientes previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al exigir la comparecencia personal de quienes soporten el apoyo de un candidato independiente, 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

Ahora bien, en atención a que las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legal para establecer los requisitos necesarios para que un ciudadano alcance su registro como candidato independiente, en tanto que la Constitución general establece una reserva de ley en la fracción II del artículo 35, que alude a los *"requisitos, términos y condiciones que determine la legislación"*, esta Sala Superior opina que la previsión de que sea en la convocatoria respectiva en donde se prevea el plazo para que los candidatos independientes puedan recabar el apoyo ciudadano no

vulnera precepto constitucional alguno. Lo anterior, máxime que siempre queda expedito el derecho de quien considere pertinente controvertir, en su momento, la constitucionalidad y legalidad de tal convocatoria.

3. No haber sido dirigente, militante o afiliado de un partido político en los doce meses anteriores a la elección y no haber sido candidato en el procedimiento electoral inmediato anterior

La norma controvertida es la siguiente:

Artículo 201 Bis.- ...

...

...

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;

....

Conceptos de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional aduce que las fracciones I y II, del párrafo sexto de este precepto, contravienen de forma clara y específica el contenido de los artículos 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción II, segundo párrafo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Considera que tal precepto hace nugatorio el derecho a ser postulado como candidato independiente, pues si bien es cierto que la regulación de las candidaturas independientes es de configuración legal, únicamente se puede establecer requisitos inherentes a la persona, así como razonables.

En este sentido, considera que los requisitos no deben ser irrazonables ni de carácter discriminatorio, pues en caso contrario, se vulnera el principio *pro persona* previsto constitucionalmente. Así, afirma que sólo se pueden establecer distinciones objetivas y razonables cuando se hagan con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana, garantizando además el principio de legalidad, previsto en el artículo 16 de la Constitución federal.

Asimismo, afirma que la restricción indebida vulnera el derecho a ser votado, previsto en los artículos 35 Constitucional y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al efecto, aduce que resultan aplicables las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 122/2009 y P./J. 51/20109, cuyo rubros son:

DERECHOS Y PRERROGATIVAS CONTENDIOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SON INDISPONIBLES PERO NO LIMITADOS.

ARTÍCULO 22, PÁRRAFO 6, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RESTRINGE LA FACULTAD QUE AQUELLOS TIENEN EN EL ÁMBITO DE SU VIDA INTERNA PARA ESTABLECER REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.

En este orden de ideas, el Partido Revolucionario Institucional considera que la restricción que establece que no podrán ser candidatos independientes personas que sean o hayan sido militantes, afiliados o su equivalente, es inconstitucional, ilegal, desproporcional, excesiva y restrictiva del derecho humano a ser votado, toda vez que el ejercicio de los derechos políticos de afiliación y militancia partidista no puede hacer nugatorio el ejercicio de los ciudadanos a ser votados como candidatos independientes.

Concluye afirmando que el artículo 9° de la Constitución general prevé el derecho de asociación libre y a los mexicanos para los asuntos políticos del país.

Por su parte, Movimiento Ciudadano aduce vulneración a los artículos 1°, 35, fracciones I, II y III, 36, fracciones IV y V, y 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues considera que la libertad de configuración legislativa debe respetar los derechos humanos previstos constitucionalmente, y en el particular, los principios rectores en materia electoral, previstos en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, y 116, fracción IV, inciso b), de la propia Constitución general.

Al respecto, afirma que imponer requisitos irrazonables y desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, 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.

En este tenor, Movimiento Ciudadano considera que tales preceptos restringen indebidamente los derechos de ser votado, acceso al cargo y de asociación de ciudadanos, de ahí que no deben imperar posturas desproporcionadas e irracionales, debiéndose respetar el contenido esencial de ese derecho humano previsto constitucionalmente.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que en relación con este concepto de invalidez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas acciones de inconstitucionalidad, cuyas consideraciones se han emitido en el sentido de que el requisito en cuestión es conforme con la Constitución.

El señalado criterio se ha sustentado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre las que se encuentra la 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, en los términos siguientes:

Al respecto conviene mencionar que durante la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad **42/2014, 55/2014, 61/2014 y 71/2014** se determinó por parte del Tribunal Pleno que la lógica y *razón constitucional* de las candidaturas independientes, consiste en que sean, en principio, candidaturas, como su nombre lo indica, de

personas ajenas a los partidos políticos. Por lo tanto, las normas como la combatida, establecen un plazo razonable de separación de cargos de dirigencia en los partidos políticos o vinculación a los partidos políticos para ser candidatos independientes.

266. Así, puede sostenerse que las normas que establecen un plazo de separación como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida de preservar precisamente el carácter de candidatura independiente en los términos del artículo 35 fracción II de la Constitución Federal, y que, por lo tanto son razonables dichos plazos. En este mismo sentido es claro que una de las características de las candidaturas independientes es la desvinculación de los partidos políticos, de otra manera existiría la posibilidad de incorporar un fraude a la ley o la Constitución Federal pues podría desvirtuarse la figura de la candidatura independientes, ya que 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. A mayor abundamiento, la medida temporal pretenden evitar precisamente, que atendiendo a circunstancias políticas de los partidos, un miembro de un partido político, sea en contubernio con el partido político para que tenga dos candidatos en el mismo lugar, o a la inversa, un miembro molesto con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente.

267. Asimismo, conviene reproducir el contenido de la **razones jurídico-primigenias** del Constituyente Permanente en torno a las candidaturas independientes:

"CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

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.- - - (...) 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 status 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.¹

268. En consecuencia con lo anterior, se reitera que es infundada la pretensión de los partidos políticos promoventes, pues este Tribunal Pleno considera que las aludidas restricciones contenidas en la norma combatida si contemplan una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en que la figura de la candidatura independiente implica, necesariamente, como su nombre lo indica: no solo el derecho, sino la posibilidad de que un ciudadano pueda postularse y obtener el registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo directo o encubierto de un partido político; por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez de la norma contenida en el artículo 191 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

IX. Reelección sólo por el mismo distrito.

La norma controvertida es la siguiente:

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 solo 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.

Concepto de invalidez.

¹ Dictamen de la Cámara de Senadores, México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011., Gaceta No. 255

La previsión de que los diputados que busquen la reelección sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral, vulnera el derecho a ser votado, con lo que se rompería la facultad de autodeterminación que tiene el legislador para optar por un distrito electoral y, en caso de redistribución, se perdería ese derecho, por lo que se considera inconstitucional.

Opinión

Para esta Sala Superior, 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 previsto constitucionalmente, siempre y cuando su interpretación sea en el sentido de garantizar el vínculo entre electores y elegidos por la pertenencia a cierta demarcación territorial, como pudiera ser un municipio o Delegación en el Distrito Federal, las cuales, es común que abarquen más de un distrito electoral

Para arribar a la anotada conclusión es necesario destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ser diputados locales en los Estados, razón por la cual constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración del legislador local y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de las entidades federativas pueden contemplar diversos requisitos.

Atendiendo a lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, encontramos la prerrogativa de los

ciudadanos mexicanos de poder ser votados y votadas para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley.

Consecuentemente, todo ciudadano mexicano, en principio, por el sólo hecho de serlo, posee el derecho de voto pasivo, lo cual implica que se pueden postular para ser votados a fin de ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, estatal o municipal.

En consonancia con lo anterior, se debe considerar que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé lo siguiente:

ARTÍCULO 23. DERECHOS POLÍTICOS

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- 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, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.

En este mismo sentido, el numeral 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone:

ARTÍCULO 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el derecho a ser votado constituye un derecho humano fundamental y una prerrogativa ciudadana que se puede encontrar sujeta a diversas condiciones, sin embargo estas deben ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen como base un precepto que establece una condición de igualdad para los ciudadanos y ciudadanas.

Por tanto, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que se deben prever en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos, según se desprende del artículo 35 Constitucional.

Así, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), la cual se debe ajustar a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de

igual jerarquía (v. gr., el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la equidad, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad).

El contenido esencial o núcleo mínimo del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución federal y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional, según se explicará más adelante.

En este contexto, es acertado considerar que el legislador local puede establecer en la normativa respectiva, conforme al ejercicio de su facultad de configuración legal, los requisitos necesarios para que, quien se postule, 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.

Ahora bien, en términos del artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el

periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Para estar en aptitud de ejercer el derecho al sufragio pasivo, la Constitución federal establece ciertos requisitos de cumplimiento inexcusable, reservando al legislador secundario la facultad expresa de señalar otros, siempre que no se opongan a lo dispuesto en esa Ley Fundamental, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que la restricción en estudio es razonable y no vulnera el contenido del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales, siempre y cuando su interpretación sea en el sentido de garantizar el vínculo con los electores en cierta demarcación territorial, en tanto que cumple los objetivos de la reforma constitucional al artículo 116 en materia de elección consecutiva de legisladores, como se constata del *“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 POLÍTICO-ELECTORAL.”* sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores el cuatro de diciembre de dos mil trece, consultable en la Gaceta Parlamentaria, Año XVII, número 3921-II de cinco de diciembre de dos mil quince, en los términos siguientes:

“...la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas 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 legisladores...”

En este orden de ideas, no hay vulneración al derecho a ser votado, ya 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 algún distrito del mismo municipio o delegación del Distrito Federal, está garantizada la posibilidad de evaluar la gestión de los servidores públicos para efecto de la reelección o no, para de ahí ratificar o no al legislador.

X. Indebida regulación de debates públicos

La norma considerada inconstitucional, es la 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 comuniquen al Instituto.**
- b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección.**
- c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.**

Concepto de invalidez.

MORENA aduce, esencialmente, que tales normas, por su deficiente regulación, son contrarias a lo previsto en los artículos 1°, 6°, 41, segundo párrafo, bases III, Apartado A, párrafos segundo y cuarto, y V, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como inciso d), fracción II, del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, además de los artículos 1, 2, 13.1 y 23.1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, afirma que, al organizar debates entre candidatos, no se establece el deber de los medios de comunicación, de invitar a todos los candidatos registrados al mismo cargo de elección popular, lo que podría derivar en una adquisición indebida de tiempo o cobertura informativa, pues los no invitados estarían en desventaja.

Aunado a lo anterior, se afirma que la fracción II, del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en

materia político-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, no discrimina a los medios de comunicación nacionales a los cuales comprende en su campo de aplicación para llevar a cabo debates locales, además, de la lectura del aludido precepto transitorio se advierte que comprende a todos los candidatos y no permite que no se inviten a todos a los debates organizados por los medios de comunicación. En caso contrario, se vulneran los principios de igualdad y no discriminación, legalidad electoral y de supremacía.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que en relación con este concepto de invalidez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas acciones de inconstitucionalidad, cuyas consideraciones se han emitido en el sentido de que el requisito en cuestión es conforme con la Constitución.

El señalado criterio se sustentó al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad, 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en los términos siguientes:

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.

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 comunique 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 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)

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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.

[...].”

“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:

[...]

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;

[...].”

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.

En consecuencia, al tratarse de normas sustancialmente iguales, es que esta Sala Superior considera que no resulta inconstitucional, en lo conducente, el artículo 224 del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Estado de Puebla.

XI. Artículos promocionales utilitarios

El precepto jurídico impugnado es el 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.

Concepto de invalidez.

El partido político nacional denominado MORENA aduce que se vulneran los artículos 41, párrafo segundo, base V, Apartado A, primer párrafo, del artículo 116, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce y 23.1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Su otorgamiento es una dádiva irregular contraria a los principios de legalidad, autenticidad y equidad, toda vez que se podría generar una ventaja de los candidatos o partidos políticos que dispongan con mayores recursos económicos, siendo que el constituyente permanente no autorizó la distribución de artículos utilitarios en forma gratuita.

Aduce que, en todo caso, ese precepto se debe hacer mediante una interpretación conforme, bajo parámetros que no impliquen dádivas a fin de evitar que si distribución sea a cambio de votos o implique presión sobre los electores.

Opinión.

Esta Sala Superior, considera que es constitucional el artículo 226 Bis, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

En primer lugar se considera pertinente señalar, que la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del diez de febrero de dos mil catorce, estableció en el artículo 73, fracción XXIX-U, la facultad al Congreso de la Unión, para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procedimientos electorales, conforme a las bases previstas en la Constitución federal.

Del mismo modo, por mandato constitucional, el artículo SEGUNDO transitorio, fracción II, inciso g), determinó que el Congreso de la Unión en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros temas, previera lo relativo a la propaganda electoral.

Ahora bien, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el “LIBRO QUINTO, De los Procesos Electorales, TÍTULO PRIMERO, De las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales”, “CAPÍTULO II, De la Propaganda Electoral”, en su artículo 209, numerales 3, 4 y 5 en lo conducente establecen:

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.

5. La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte 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 está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

[...]

En este orden de ideas, es que la norma prevista por el legislador poblano no es contraria a la Constitución, al ser esencialmente igual a la prevista por el legislador federal, siendo que esta regulación en modo alguno autoriza la entrega de dádivas a cambio del voto, sino que regula este tipo de propaganda.

XII. Permanencia del Secretario Ejecutivo en el cargo.

TRANSITORIOS

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.

Concepto de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional aduce que en la organización del Estado se observa una distribución de funciones y competencias, por lo que cada Poder actúa en su respectivo ámbito, interactuando con los otros.

Así las cosas, es actuación no supone autorización para su intromisión en los asuntos que son competencia de otro.

Por su parte, la actuación de los órganos constitucionales autónomos no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, por lo que es válido sostener que de manera adicional a las tres funciones tradicionales, el constituyente permanente ha incorporado nuevas funciones adicionales, entre las que se encuentra la electoral.

Se afirma que un órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad.

Asimismo, se considera que en la medida de que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de cualquier otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la autonomía radica en que sus actos se encuentren apegados ese principio.

Así las cosas, se considera que conforme al artículo 3, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Instituto Electoral es un organismo público, de carácter permanente, autónomo, e independiente, con

personalidad jurídica y patrimonio propios, con la función estatal de organizar las elecciones.

Conforme a sus atribuciones, el Consejo General debe nombrar al Secretario Ejecutivo, por lo que esa facultad no es del Poder Legislativo del Estado.

Al efecto, el Partido Revolucionario Institucional citó la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 20/2007, cuyo rubro es el siguiente:

**ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS. NOTAS
DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

En este orden de ideas, se considera que la norma transitorio vulnera o previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Opinión.

Le asiste la razón al hoy actor en el sentido de que la facultad de nombrar al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral, una vez que asuman los nuevos consejeros electorales es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, se estima conveniente precisar el marco jurídico aplicable.

El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, entre ellos, los siguientes:

Artículo 41. [...]

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.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.

[...]

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

[...]

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.

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;

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:

10. 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.

20. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

[...].

Así, de la configuración constitucional de los nuevos organismos públicos locales electorales, se advierte que:

- La organización de las elecciones se realizara a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la Constitución.

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y en el ejercicio de sus funciones, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

- El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

- El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procedimientos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

- Conforme a las bases de la constitución federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que 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, entre otros**, sólo con derecho a voz.

- El consejero Presidente y los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales, serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

Acorde con la referida reforma constitucional en materia electoral, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual, respecto de los nuevos organismos públicos electorales, establece lo siguiente:

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.

[...].

Artículo 2.

1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

[...]

d) La integración de los organismos electorales.

Artículo 5.

1. La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

[...].

Artículo 98.

1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

2. Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.

[...].

Artículo 99.

1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrada por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; **el Secretario Ejecutivo** y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

[...].

Artículo 104.

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto;

b) Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;

c) Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad;

d) Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;

e) Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

f) Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;

g) Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;

h) Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;

i) Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;

j) Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;

k) Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto;

l) Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas

o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;

m) Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto;

n) Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto;

ñ) Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;

o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;

p) Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;

q) Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General, y

r) Las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

De las disposiciones transcritas se desprende que respecto de la configuración legal de los nuevos organismos públicos locales electorales, se establece lo siguiente:

- La citada Ley 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.

- Las disposiciones son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

- Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en la citada Ley.

- La Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a las reglas comunes a los procedimientos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales.

- La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, entre otros.

- Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. **Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución**, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

- Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.

- Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrada por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

- Entre otras cosas, corresponde a los Organismos Públicos Locales aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto y las demás que se determinen en la misma, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Por su parte, del decreto de reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se observa que es atribución del Consejo General, en términos de su artículo 89, fracción IV, elegir al Secretario Ejecutivo.

No obstante lo anterior, la norma transitoria contenida en el artículo DÉCIMO PRIMERO, que establece que el Secretario Ejecutivo del Instituto, que esté 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, es contraria a la independencia y autonomía de la que debe de gozar la autoridad electoral, pues si bien ese funcionario fue nombrado conforme a la legislación anterior, la determinación

del Congreso del Estado implica la injerencia de uno de los Poderes estatales en la toma de decisiones del instituto electoral.

Por ello, es evidente que por mandato constitucional y legal, en las entidades federativas se deberán crear nuevos organismos públicos electorales, lo que genera como consecuencia inmediata y directa, de acuerdo a la temporalidad prevista en el artículo NOVENO transitorio de la respectiva reforma constitucional, la designación de nuevos consejeros y la posibilidad de que ellos eligieran a quien fungiría como Secretario Ejecutivo.

En este contexto normativo, queda evidenciado que la configuración constitucional y legal de los nuevos organismos públicos locales electorales, tuvo como consecuencia inmediata y directa una nueva designación del Consejero Presidente y de los seis consejeros electorales integrantes de los respectivos órganos superiores de dirección de tales organismos, en específico del nombramiento del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Puebla.

En ese sentido, dado que el citado Instituto constituirá un nuevo organismo público local electoral que generará, a su vez, la nueva designación de Consejero Presidente y de los seis consejeros electorales que integraran el respectivo órgano superior de dirección, esta Sala Superior opina que ese consejo es el que debe estar facultado para designar al Secretario Ejecutivo, por lo que el artículo DÉCIMO PRIMERO transitorio del DECRETO del Honorable Congreso del Estado, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es

contrario a los principios de autonomía e independencia en la función electoral.

Puntos conclusivos

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

PRIMERO. Son constitucionales los artículos 13, fracciones I y IV; 16, segundo párrafo; 41, párrafos segundo y tercero; 58 *Bis*; 200; 200 Bis, Apartado B, fracciones I y II, párrafos primero y segundo; 201 *Bis*, párrafo quinto, fracciones I y II; 202, segundo párrafo; 224, primer y último párrafos; 226 *Bis*; 318, tercer párrafo, fracción VII, incisos d), e) y h); 320, inciso c), fracción II, y Décimo Primero Transitorio del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

SEGUNDO. Son inconstitucionales los artículos 62, 201 *Bis*, fracción IV; 201 *Ter*, Apartado A, párrafo segundo, Apartado C, fracción I, 201 *Quater*, 201 *Quinquies*, inciso c), párrafo, y décimo primero transitorio, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

TERCERO. No es motivo de opinión el tema relativo al desacato al principio de constitucionalidad.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la opinión diferenciada que emite la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil quince.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, EN LA OPINIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-OP-25/2015, RESPECTO A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015, 93/2015 y 95/2015 ACUMULADAS.

Tema V. Representación ante órganos del Instituto

En mi opinión, la regulación prevista en el artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no resulta excesiva ni arbitraria, de ahí que se ajuste a la Norma Fundamental.

En efecto, estimo que el que se prevea la posibilidad de prohibir al representante de un partido político formar parte del Consejo General durante el proceso electoral, si deja de asistir sin causa justificada, tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias, no es contrario a la Norma Fundamental.

Ciertamente, estoy convencida que el que los representantes de los partidos políticos asistan a la sesiones del Consejo General, no sólo es un derecho, sino una obligación.

A partir de tal consideración, ciertamente no encuentro que se afecte su esfera de derechos, el hecho de que se haya regulado el que sus inasistencias injustificadas, en un número determinado, pueda dar lugar a que pierdan su derecho a integrar el órgano máximo de dirección del Instituto Electoral local.

Así las cosas, estimo que no se trata de una norma que de manera arbitraria, ante cualquier circunstancia coarte la posibilidad de los representantes de los partidos políticos de

formar parte del Consejo General del Instituto Electoral local, pues para que esto acontezca, exige que se den tres faltas injustificadas que así lo hagan notar.

En tal virtud, la regulación en cita no prevé el que de manera absoluta, ante una falta se haga nugatoria su participación en los órganos correspondientes, sino que la condiciona a que se sean hasta tres y, además, a que sean sin justificación, para que dejen de ser miembros del máximo órgano de dirección.

Incluso, es de resaltar que la norma controvertida les otorga un plazo de cuarenta y ocho horas para justificar cada inasistencia, y sólo en caso de que no sea así, se les tomará en cuenta para efectos de la sanción en cita.

Con tal medida, la propia norma legal, antes del llegar al extremo de que se pueda perder el derecho a formar parte del Instituto durante el proceso electoral, da una opción óptima, para que precisamente los partidos políticos puedan corregir la situación.

Con tal esquema, considero se garantiza que el órgano electoral, bajo cualquier circunstancia siempre pueda operar, pues se elimina cualquier sesgo que pudiera sujetarlo a los intereses que pudieran tener los propios institutos políticos.

En contraposición, se estaría corriendo el riesgo de que éstos, a sabiendas de que no tiene ninguna clase de consecuencia sus potenciales inasistencias, pudiesen ejercer acciones encaminadas a entorpecer los trabajos del propio Consejo General, lo cual resulta inadmisibile.

Esto es así, pues los multicitados representantes de los partidos políticos bien pudieran acordar el dejar de asistir a las sesiones

del órgano, con el objeto de presionar a los restantes miembros del Consejo General, a fin de adoptar determinada posición.

Bajo la vertiente señalada, en mi convicción, que la regulación señalada persigue un fin legítimo, que es precisamente que el órgano electoral siempre esté debidamente integrado; es idónea, para lograr el objetivo buscado, pues sólo el establecimiento de una consecuencia como la señalada, aminora el riesgo de que el Consejo General se pueda quedar sin un representante en pleno proceso electoral; es necesaria, pues resulta la menos lesiva para garantizar la finalidad buscada; es proporcional, pues la consecuencia de la conducta infractora, sólo implica perder el derecho a registrar representante durante el proceso electoral en curso, es decir, la medida es temporal.

Por ello, concluyo que la pérdida del derecho a formar parte del Consejo General, prevista en el párrafo tercero del artículo 157 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, supera el test de proporcionalidad, pues sólo priva el derecho de integrar el órgano electoral, ante situaciones no justificadas, provocadas por la propia inacción de los propios partidos políticos.

Finalmente, quisiera destacar que la disposición legal cuya inconstitucionalidad se propone declarar, guarda plena coincidencia con la regulación realizada en el numeral 90, apartado 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tema IX. Reelección sólo por el mismo distrito.

Contrario al criterio mayoritario, considero que el artículo 202 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla es inconstitucional al prever una restricción adicional al derecho a ser votado.

En efecto, el artículo 202 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 político que los postuló inicialmente, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16, apartado C del referido Código.

Lo anterior es inconstitucional en dos sentidos.

El primero, ya que el artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos, estableciendo como única restricción, que la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado.

En este sentido, es claro que cuando el Constituyente Permanente estableció la figura de la reelección para el caso de los diputados locales, sólo pretendió limitarlo a través de la restricción consistente a que la nueva postulación sea por el mismo partido.

Así, si lo que se pretende es que a través de la figura de la relección se tenga un vínculo más estrecho con los legisladores, esto es posible a través de la exigencia de otros requisitos, como lo es el contemplado en el artículo 35, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece como requisito para ser elegido como diputado, el ser originario del Estado o vecino de él con una residencia mínima de seis meses anteriores a la fecha de la elección. Lo anterior, ya que el objetivo de la residencia mínima, es precisamente lograr ese vínculo con los electores que han de votar por el legislador en cuestión.

Incluso, quiero destacar que el artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece como únicos requisitos para ser diputado: i) el ser ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos; y ii) saber leer y escribir, por lo que el establecimiento legal de restricciones adicionales, me parece claramente inconstitucional.

Admitir esta restricción, incluso, implicaría que se le impidiera a los legisladores, cuestiones tan elementales como cambiar de domicilio, si éste no se ubica dentro de su propio distrito, aunque sea incluso vecino de éste.

Por otra parte, estimo que el referido precepto también es inconstitucional, pues viola el principio de igualdad, establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, al fijar una diferencia injustificada entre los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, pues trata de manera distinta a los legisladores, ya que les impone a los diputados por mayoría relativa, para la

relección, el requisito adicional de ser postulados por el mismo distrito por el que compitieron, requisito que por su propia naturaleza no se establece para los diputados de representación proporcional.

Asimismo, si uno de los objetivos de la reelección es que la gente, a través de su voto, reconozca la labor de los buenos diputados y fomentar la carrera legislativa; al establecerse una restricción adicional y diferenciada para los cargos de mayoría relativa, se hace nugatorio este objetivo. Ello, pues hace que sea menos atractivo competir por una curul de mayoría relativa, pues ata al diputado en cuestión a su lugar de residencia inicial, cuestión que no ocurre para el caso de los legisladores de representación proporcional.

Por todo lo anterior, formulo la presente opinión diferenciada.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA