



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

OF. TEPJF- SGA-7068/16

ASUNTO: Opinión relativa a las acciones de
inconstitucionalidad 76/2016,
79/2016, 80/2016 y 81/2016
acumuladas.

Ciudad de México, a 18 de septiembre de
2016.

LICENCIADO JOSÉ FERNANDO
FRANCO GONZÁLEZ SALAS
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E

Por instrucciones del Magistrado Constancio Carrasco Daza, Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en respuesta a la solicitud formulada por ese Alto Tribunal por proveído de seis de septiembre del año en curso, dictado en la **acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016**, notificada mediante oficio **3148/2016**, signado por el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el siete del mes y año que transcurre, remito a Usted la opinión emitida por este órgano jurisdiccional en el expediente **SUP-OP-3/2016**.

Sirva el presente para reiterarle la seguridad de mi respeto.

A T E N T A M E N T E

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ



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

c.c.p. Expediente

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

Iorena

Recibí en el domicilio señalado para el efecto, siendo las trece horas con cincuenta y cinco minutos el día domingo dieciocho de septiembre de dos mil dieciséis, Oficio original número TEPJF-564-7068/16, suscrito por Laura Angélica Ramírez Hernández, en su carácter de Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al que se acompaña la opinión relativa a las acciones de inconstitucionalidad 76/2016, 79/2016, 80/2016 y 81/2016 en 276 páginas, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Conste. [Firma]

El Lic. Luis Edgar Trujillo Márquez, autorizado para recibir promociones en tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

052805

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2016 SEP 19 AM 8 15

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido de Secretaria General de Acuerdos de esta Corte, en Oficia, con:

- Opinión (expediente SEP-OP-3/2016), en 276 páginas según su último folio

2016 SEP 19 AM 11 05

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-3/2016.

ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD: 76/2016
Y SUS ACUMULADAS.

PROMOVENTES: PARTIDO JOVEN
DE COAHUILA Y OTROS.

ÓRGANO LEGISLATIVO QUE
EMITIÓ LA NORMA IMPUGNADA:
CONGRESO DEL ESTADO DE
COAHUILA DE ZARAGOZA.

OPINIÓN, QUE 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, SOLICITA A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

Cuestión preliminar. El precepto 68, de la Ley reglamentaria invocada dispone que si se promueve acción de inconstitucionalidad contra un ordenamiento electoral, el Ministro instructor podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos especializados en la materia de su competencia¹, relacionados con la cuestión sometida a debate y decisión del Alto Tribunal.

1 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

SUP-OP-3/2016

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² ha establecido, que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculatoria para el Máximo Tribunal, pero le aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores en el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

A su vez, el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita,³ establece que las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de su estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión que solicita el Alto Tribunal a la Sala Superior del Tribunal

² 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.**

³ Artículo 71.

...

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.



SALA SUPERIOR

Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe referir únicamente a la contraposición de las normas cuestionadas a la Carta Magna, conforme lo alegue el promovente en la demanda.

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas.

Las demandas promovidas por los partidos Joven de Coahuila, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y MORENA señalan como **autoridad emisora** del Decreto impugnado, a la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y como **autoridad promulgadora** al Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

Normas impugnadas.

Los partidos políticos promoventes de la acción de inconstitucionalidad solicitan la declaración de invalidez del Decreto 518, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, Tomo CXXIII, número 61 extraordinario, de uno de agosto de dos mil dieciséis.

En particular en los artículos que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza en materia político-electoral, en específico; 9, párrafo 1, inciso a), 10, fracción 1, incisos e) y f), 12, párrafo 3, inciso b), 14, párrafo 4, incisos b), c) y d), 17, párrafos 3 y 4, 18 incisos a) y b), 19, párrafo 3, inciso b) y párrafo

SUP-OP-3/2016

4 inciso a), 20, numeral 2, 25, 31, inciso a), fracción I, 55, párrafo 1, 58, párrafo 1 inciso a), fracción II, numerales i e ii y párrafos 2 y 4, 70, párrafos 1 y 3, 71, 72, 74, 75, 76, 88, 164, 165, 173, párrafo 3, 185, 189, párrafos 1 y 4 y 190, párrafo 1, 191, párrafo 2, 195, párrafos 2 y 3, 196, 197, párrafo 2, 201, párrafo 1, inciso a), 202, párrafo 1, 203, párrafo 3, incisos g y h), 344, 359, párrafo 1, inciso d), 371, párrafo 1, inciso c), 377, párrafo 1, incisos d) e i), 383, párrafo 1, inciso d), 385, párrafos 1 y 2, 388, 389, 390, 426, párrafo 3, 436, párrafo 1 incisos p) y r).

Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se aducen vulneradas.

Los demandantes estiman contravenidos del citado ordenamiento superior, los preceptos 1, 4, 6, párrafos primero y segundo, 7, 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 17, párrafo segundo, 20, apartado B, fracción I, 22, 35, fracciones I, II y V, 39, 40, 41, primer párrafo fracciones I, párrafo segundo, V, apartados B, inciso a), numerales 1, 3, 4, 6, 7 y D penúltimo párrafo y VI, Bases I y II, 54, 73, fracción XXIX-U, 94, 99, 105, fracción II, inciso f), 115, fracciones I, párrafo segundo, V, VI y VII, Bases I, párrafo segundo y VIII, 116, fracciones II, párrafos segundo, h), IV, incisos a), b), g), i), n) y tercero, VI, incisos b) y c), 124, 127, párrafo segundo, fracción IV, 133, 134; además del Segundo Transitorio, inciso a), fracciones I, inciso f) y II, incisos a), d) y g) del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los



SALA SUPERIOR

Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, de febrero de dos mil catorce.

CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

Primer concepto de invalidez, planteado por MORENA.

Suspensión de derechos político-electorales por estar privado de la libertad.

El artículo 9, párrafo 1, inciso a), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgrede** los numerales 1, 14, segundo párrafo, 20, apartado B, facción I, 35, fracción I, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.

La contraposición de la norma controvertida a la Constitución, el promovente la hace derivar de que desde su perspectiva establece como impedimento para ser elector, el estar sujeto a proceso penal con efectos a partir del dictado del auto de vinculación a proceso, aun cuando la persona inculpada no esté privada de la libertad.

Para el demandante, tal determinación vulnera el principio de presunción de inocencia y el derecho al voto, dado que afirma que el artículo 38 constitucional, en la fracción II, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de votar y ser votado, posibilitando reglamentar en la ley restricciones

SUP-OP-3/2016

a tal derecho solamente por condena de juez competente en un proceso penal.

Agrega el demandante en los conceptos de invalidez que los artículos 8 de la Convención Americana sobre derechos Humanos y 20, apartado B, de la Constitución Federal, reconocen que toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad, de ahí que si el artículo controvertido señala como impedimento para ser elector, el estar sujeto a proceso penal a partir de que se dicte el auto de vinculación a proceso, restringe indebidamente el derecho al voto ciudadano.

En este orden de ideas, en el concepto de invalidez a estudio se agrega que si es posible tramitar un proceso penal en libertad hasta el dictado de la sentencia en la que se condene o absuelva al encausado, no se debe impedir a éste ejercer el derecho a votar si está en libertad, por lo que la norma en cuestión contiene una restricción indebida y desproporcionada.

En apoyo de los argumentos de la demanda, se cita la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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"**.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.



Artículo 9.

1. Son impedimentos para ser elector:

a) Estar sujeto a proceso penal sancionado con pena privativa de la libertad. El impedimento surtirá efecto, a partir de que se dicte el auto de vinculación a proceso;

...

Opinión.

El precepto controvertido **se apega a la regularidad constitucional** por lo siguiente.

La norma cuya inconstitucionalidad se plantea prevé como hipótesis jurídicas o presupuestos para suspender los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, establecer como impedimentos para ser elector, los siguientes: **a)** Que la persona imputada de un delito esté sujeta a proceso penal; **b)** Que se le haya dictado auto de vinculación a proceso; y, **c)** Que el delito que se le atribuye amerite pena privativa de libertad.

La conformación de la norma controvertida permite establecer la base de que el hecho de estar privado de libertad es elemento primordial para poder determinar suspender el derecho al sufragio de las personas sometidas a proceso penal, en razón de que el impedimento para poder ser elector lo establece a partir de la hipótesis de que el inculcado esté sujeto a una causa penal, sin derecho a la libertad provisional, derivado de que el delito

SUP-OP-3/2016

atribuido amerite esa restricción para deambular, a partir del pronunciamiento del auto de vinculación a proceso.

La Sala Superior se ha pronunciado en torno a la suspensión del derecho de sufragio derivada de una causa penal, en la solicitud de opinión radicada en el expediente identificado con la clave SUP-OP-25/2015, correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 93/2015 y 95/2015, acumuladas, en la cual se analizaron temas similares al propuesto en el concepto de invalidez en análisis, al haberse alegado la inconstitucionalidad de la suspensión del derecho al sufragio, por estar la persona imputada sometida a proceso penal, estimándose que esa restricción al derecho fundamental citado encontraba su justificación en el hecho de que el delito atribuido al inculcado ameritara pena privativa de libertad sin posibilidad de que el indiciado obtenga la libertad provisional, lo que se debe establecer al dictar el auto de vinculación a proceso, o en su defecto, que se sustraiga a la acción de la justicia en razón de que por disposición constitucional compete al legislador ordinario fijar los casos para determinar perdidos o suspendidos los derechos del ciudadano, incluido el de sufragar.

Este órgano jurisdiccional ha arribado a esa conclusión, de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21, 102 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; relacionados con el 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; 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tales disposiciones se ha interpretado que la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merece pena restrictiva de libertad, a contar desde el auto de formal prisión, o actualmente al dictar auto de vinculación a proceso, no es absoluta, al establecer las bases para admitir que, si el ciudadano es sujeto a proceso penal, al otorgársele libertad provisional en cualquiera de sus modalidades, se carece de razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales, al resultar innegable que, salvo la limitación referida, y al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos, porque de manera congruente con el reconocimiento que hace la Constitución general de ese derecho fundamental, reconocido en los instrumentos internacionales invocados, la suspensión de derechos es la restricción particular y transitoria de su ejercicio, relativos a la participación política, por lo que ésta se debe basar en criterios objetivos y razonables, como lo es, se insiste, que un imputado quede sometido a proceso penal restringido de la libertad, o bien, se evada de la causa al colocase como prófugo..

SUP-OP-3/2016

De esta manera, se opina que la disposición controvertida señalada es en sí misma conteste a lo dispuesto por el artículo 38 constitucional, porque determina que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, entre otras razones, porque el ciudadano esté sujeto a un proceso criminal, por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de vinculación a proceso y derivado del nuevo sistema de justicia penal, resolución que se emite al existir datos en el expediente que permitan establecer si se acreditó la comisión de un hecho señalado por la ley como delito, y que existe probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión, porque esa determinación, de acuerdo al ilícito acreditado puede derivar en la restricción de la libertad del imputado durante la tramitación del proceso penal respectivo.

En este sentido, es evidente que si bien el hecho de que a una persona se le vincule a proceso penal implica afectación a su libertad personal, al menos en forma parcial, en la medida en que la prosecución de la causa requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad del asunto, al obligarla a comparecer en los plazos o fechas indicados, las veces necesarias para garantizar el seguimiento del proceso, a pesar que no le prive, en sí misma y directamente de esa libertad, para asegurar su presencia como imputado en el proceso temporalmente.



Sin embargo, de la interpretación conforme de la norma controvertida y como se anticipó, deriva de que la restricción al derecho a sufragar se ve afectado temporalmente cuando con el dictado del auto de vinculación a proceso, es incuestionable que se afecta el derecho sustantivo a la libertad de deambular, ya que sólo de esa forma se advierte apegada a la directriz constitucional relativa, esto es, al partir de la premisa de que el sujeto inculpaado en un proceso penal queda privado de la libertad a consecuencia de un auto de vinculación a proceso, si determina ese efecto en particular.

La consideración anterior se robustece con el alegato del propio demandante, en el que aduce que el dictado de un auto de vinculación a proceso no implica, por sí mismo, que el procesado esté impedido para ejercer su derecho fundamental de votar, además que esa posibilidad no permitiría presuponer la inconstitucionalidad de la norma en sí misma, porque además que ésta implicaría un elemento ajeno al estudio objetivo de ese tópico, esto llevaría a tener que hacer el estudio de su apego al texto constitucional, bajo el análisis de una situación de hecho en particular, lo que es inadmisibile para llegar a estimarla inconstitucional.

En efecto, el estudio de constitucionalidad que se emprende sobre una norma general, debe depender de circunstancias generales y no particulares o contingentes, esto es, de la

SUP-OP-3/2016

interpretación de la norma en cada caso, y las situaciones que haga valer el accionante ajenas a lo estrictamente jurídico, de ahí que estudiar la constitucionalidad del precepto controvertido es inconducente bajo la óptica de situaciones de hecho como se plantea en la demanda.

En este contexto, la hipótesis normativa de que a una persona que se le suspenda el derecho al sufragio, derivado del dictado de un auto de vinculación a proceso en su contra, se entiende justificada a nivel constitucional, siempre que derivado de esa resolución le sea restringida materialmente su libertad personal, porque ésta encuentra soporte a nivel constitucional, siempre que la ley fije los casos en que se pierden o se suspenden los derechos de ciudadano, como ocurre con el precepto en análisis, al disponer que es impedimento para ser elector, estar sujeto a proceso penal por un delito sancionado con pena privativa de la libertad.

La conclusión a la que se llega encuentra apoyo en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecido en las jurisprudencias 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.”, de la Novena Época, publicadas 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 otra en el Tomo XVIII, octubre de dos mil tres, página cuarenta y tres.

Segundo concepto de invalidez, planteado por el Partido Acción Nacional.

Plazo de separación del cargo de Presidentes Municipales y Miembros de Ayuntamientos en caso de reelección.

El artículo 10, párrafo 1, inciso e), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, es contrario a los artículos 1, 35, fracción II, 41, fracción VI, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.

El artículo 10 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, en concepto del promovente, vulnera los derechos constitucionales de votar y ser votado, al establecer como requisito para ser integrante de los ayuntamientos, la separación del cargo de Presidentes Municipales y miembros del

SUP-OP-3/2016

Ayuntamiento, en el caso de reelección, por lo menos quince días antes del inicio de las precampañas.

Lo anterior, pues estima que con dicha medida no es factible cumplir con la finalidad para la que se prevé la reelección, esto es, tener gobiernos profesionales.

Ello, pues aduce que la toma de posesión de los gobiernos municipales es el primero de enero del año siguiente al de su elección y, en el caso concreto, los alcaldes y miembros del ayuntamiento serán electos por un año –en el proceso de elección que se llevará a cabo en dos mil diecisiete–.

Asimismo, señala que las precampañas para la elección de la integración de los ayuntamientos que se llevará a cabo en dos mil dieciocho –para entrar en funciones el 1º de enero de dos mil diecinueve–, por consiguiente, iniciarán el veinte de enero de dos mil dieciocho, razón por la cual, de conformidad con el numeral impugnado, sus integrantes deberán separarse a más tardar el cinco de enero de dos mil diecisiete, es decir, apenas 4 días después de haber tomado posesión del cargo.

Dicha circunstancia, en concepto del promovente, se traduce en una desventaja de quien pretenda reelegirse respecto de los demás contendientes, al no darle la oportunidad de demostrar a la ciudadanía su potencial gubernativo y profesional.



Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

“Artículo 10.

1. Son requisitos para ser Gobernador, diputado al Congreso del Estado o integrante de Ayuntamiento, además de los que señalan respectivamente los artículos 36 y 76 de la Constitución y el artículo 43 del Código Municipal para el Estado de Zaragoza, los siguientes:

(...)

e) No ser Secretario de la Administración Pública Estatal, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrado del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, Legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña que corresponda. (...)

Opinión.

En concepto de esta Sala Superior, la norma controvertida se apega a la regularidad constitucional, en razón de lo siguiente:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que, dado el carácter general, abstracto e impersonal de las leyes, su inconstitucionalidad debe derivar de sus propias características y en razón de todos sus destinatarios, y no de las situaciones o circunstancias particulares o hipotéticas, o de los efectos que pueda tener en un caso en

SUP-OP-3/2016

concreto –en cuyo supuesto lo que procedería analizar es el acto concreto de aplicación–.

En ese tenor, en aquellos supuestos en los que se controvierta la constitucionalidad de una norma general, los planteamientos de inconstitucionalidad deben ir encaminados a demostrar que las disposiciones impugnadas, por sus propias características, contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los supuestos y respecto de todos los destinatarios de las mismas; y no sólo de uno de ellos o de las circunstancias particulares del caso en concreto.

Por ende, los argumentos que se hagan valer, vía conceptos de invalidez, para demostrar la inconstitucionalidad de las normas generales, en los que se haga depender su contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de situaciones o circunstancias particulares o hipotéticas, o de los efectos que pueda tener en un caso en concreto, deben declararse inoperantes.

Lo anterior encuentra sustento en las jurisprudencias 88/2003 y 71/2006, sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establecen, respectivamente, lo siguiente:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN



PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA. Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley.” (Publicada en la página 43 del Tomo XVIII, correspondiente a Octubre de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.)

“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. Si se toma en consideración que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general deriva de sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no de que uno de ellos pueda tener determinados atributos, es inconcuso que los argumentos que se hagan valer, en vía de conceptos de violación o agravios, en contra de disposiciones generales, y que hagan depender su inconstitucionalidad de situaciones o circunstancias individuales, propias del quejoso, independientemente del conjunto de destinatarios de la norma, deben ser declarados inoperantes porque no podrían cumplir con su finalidad de demostrar la violación constitucional que se le atribuye y que por la naturaleza de la ley debe referirse a todos los destinatarios de la norma y no sólo a uno de ellos.” (Publicada en la página 215, Tomo XXIII, correspondiente a Junio de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.)

En ese orden, se estima que no le asiste razón al promovente ya que plantea la inconstitucionalidad del artículo 10 del Código Electoral local, con base en las circunstancias particulares o

SUP-OP-3/2016

efectos que la misma pueda tener respecto de los candidatos que resulten electos para la integración de los ayuntamientos de la citada entidad federativa, en la jornada electoral a celebrarse en dos mil diecisiete.

En efecto, el promovente sostiene la inconstitucionalidad del precepto legal en comento, que establece como requisito para ser integrante de los ayuntamientos, la separación del cargo de Presidentes Municipales y miembros del Ayuntamiento, por lo menos quince días antes del inicio de las precampañas, incluyendo el caso de reelección, de la circunstancia de que los alcaldes y miembros del ayuntamiento que serán electos en la jornada electoral a celebrarse en el dos mil diecisiete, únicamente durarán un año en su encargo.

De lo anterior, concluye que el precepto impugnado es inconstitucional, en razón de que los integrantes de los ayuntamientos que sean elegidos en dos mil diecisiete y pretendan reelegirse para su integración en la elección de dos mil dieciocho, deberán separarse de sus cargos antes del inicio de las precampañas, esto es, el cinco de enero de dos mil dieciocho, apenas cuatro días después de haber tomado posesión del cargo.

En ese orden, se estima que el precepto legal controvertido se apega a la constitución ya que el promovente hace depender su motivo de invalidez de la situación específica en la que se



encontrarán los funcionarios que integren los ayuntamientos de la citada entidad federativa en el año dos mil dieciocho, y pretendan reelegirse para volver a formar parte de su integración en el año dos mil diecinueve, sin que haga valer argumentos en los que sostenga su inconstitucionalidad en todos los supuestos, respecto de todos los destinatarios del mismo y atendiendo a las propias características del precepto impugnado.

Tercer concepto de invalidez, planteado por los Partidos de la Revolución Democrática y Joven de Coahuila.

Declaración 3 de 3 y pruebas de confianza (no antecedentes y antidoping).

El artículo 10, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgreden** los numerales 1, 35, fracción II; 41, fracción IV y 116, fracción IV, inciso b); de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El Partido de la Revolución Democrática señala que el artículo 10, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral para el Estado de Coahuila, establece como requisitos de elegibilidad cuestiones que son propias de la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos y, quien aspira a un cargo de elección popular no tiene esa naturaleza, con lo cual se transgreden los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados

SUP-OP-3/2016

Unidos Mexicanos y, 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Refiere que la norma impugnada no es congruente con el principio constitucional de certeza en materia electoral y carece de elementos razonablemente necesarios para garantizar el ejercicio transparente, cierto, objetivo, imparcial y efectivo del derecho fundamental de acceso a los cargos de elección popular, lo que indirectamente pone en peligro el derecho a votar que corresponde a los ciudadanos.

La realización de pruebas antidoping a los candidatos sería discriminatorio, pues no se indica bajo qué parámetros se realizarían ni que consecuencias traerán los resultados obtenidos, siendo que la carta de antecedentes penales es el único elemento que se relaciona con la comprobación de un requisito de elegibilidad que es el de encontrarse en ejercicio de sus derechos políticos, pero que tampoco implica en sí mismo un requisito de elegibilidad.

Los llamados controles de confianza no tienen la naturaleza de requisitos de elegibilidad, por lo que no pueden formar parte de aquellos y, en todo caso, su establecimiento siempre estará condicionado al respeto de los derechos humanos de todas las personas, a la razonabilidad constitucional y a la conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México sea parte.



SALA SUPERIOR

A su vez, el Partido Joven de Coahuila sostiene que el artículo 10, fracción I, inciso f), del Código Electoral para el Estado de Coahuila, es inconstitucional, toda vez que la condición de presentar la declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, así como carta de antecedentes no penales y certificado médico de la prueba antidoping, expedidos por las autoridades, como requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, excede los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y transgrede el derecho político-electoral a ser votado de los ciudadanos, por tratarse de requisitos previstos en normas distintas a la electoral, aunado a que constituyen limitaciones diversas a las establecidas en la Ley Fundamental.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 10.

1. Son requisitos para ser Gobernador, diputado al Congreso del Estado o integrante de Ayuntamiento, además de los que señalan respectivamente los artículos 36 y 76 de la Constitución y el artículo 43 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los siguientes:

...

f) Presentar ante el Instituto, la declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, así como carta de antecedentes penales y certificado médico de la prueba de antidoping, expedidos por las autoridades competentes

Opinión

Esta Sala Superior considera que la porción normativa bajo análisis se aparta de la constitución, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, por cuanto hace a la presentación ante el Instituto Electoral de Coahuila, de la declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses (declaración tres de tres), la inconstitucionalidad deriva de que el artículo 108, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inserto en el TÍTULO CUARTO “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado”, establece que los servidores públicos, entre ellos los representantes de elección popular”, estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley, es decir, que sólo resulta aplicable a los servidores públicos.

En efecto, el ámbito de aplicación de la referida disposición constitucional está circunscrito, entre otros servidores públicos, a los representantes de elección popular, siendo el caso de que, la porción normativa electoral local bajo estudio establece la obligación de presentar la declaración patrimonial, fiscal y de no



conflicto de intereses, como un requisito de elegibilidad que adicionalmente deben cumplir los ciudadanos que aspiren a los cargos de Gobernador, Diputado local o integrantes de los Ayuntamientos.

Esto es, si la regulación del precepto constitucional resulta solo aplicable a los servidores públicos, entre los cuales, se encuentran, los representantes de elección popular, entonces es evidente que la obligación prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, no puede establecerse como requisito de elegibilidad para aquellos ciudadanos que aspiran a los cargos de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, en tanto que aún no son servidores públicos, de tal suerte que no puede condicionarse en modo alguno el derecho de ser votado de aquellos, al cumplimiento del mencionado requisito vinculado con cuestiones de transparencia y anticorrupción.

Así, la obligación de presentar la declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, le resultará aplicable, a los ciudadanos una vez que hayan resultado electos y tomado posesión del cargo para el cual contendieron, porque estarán transitando del carácter de ciudadanos al de servidores públicos, en su calidad de representantes de elección popular y, por ende, estarán sujetos al régimen particular previsto para aquellos.

SUP-OP-3/2016

Por lo tanto, para esta Sala Superior la porción normativa en comento, contraviene el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se prevé como un derecho del ciudadano el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley, sin que se aluda en forma alguna al cumplimiento del requisito de presentar las declaraciones referidas para poder ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

Ahora bien, es importante destacar que dentro de los requisitos de elegibilidad para ser Diputado Federal, Senador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos previstos en los artículos 55, 58 y, 82, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se establece como requisito adicional la presentación de la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses, sin que tampoco se aluda en el Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince, en materia del Sistema Nacional de Anticorrupción, la incorporación de una disposición semejante a la prevista en el inciso f, del apartado 1, del artículo 10, del Código Electoral para el Estado de Coahuila.

Así, la porción normativa bajo estudio, contraviene lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 23, Apartado 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos



Humanos, al establecer un requisito que afecta el derecho político-electoral de los ciudadanos de ser votados a los cargos de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, toda vez que no persigue un fin legítimo, no resulta idóneo y eficaz y, tampoco resulta proporcional.

En el caso, la porción normativa cuya constitucionalidad se cuestiona, no resulta legítima en función del fin perseguido, dado que en realidad, constituye una restricción injustificada al derecho de los ciudadanos de ser votados a cargos de elección popular, que no encuentra asidero en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, porque establece un requisito de elegibilidad adicional para los ciudadanos, consistente en la presentación de la declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, para ser candidato a Gobernador, Diputado local o integrante de los Ayuntamientos, siendo el caso que en términos del artículo 108, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no les resulta exigible, en tanto que no tienen el carácter de servidores públicos, sino de ciudadanos que aspiran a ser electos para los referidos cargos mediante el sufragio popular.

Por lo tanto, la presentación de las referidas declaraciones ante el Instituto Electoral de Coahuila como requisito de elegibilidad para los ciudadanos que pretenden acceder a los cargos de

SUP-OP-3/2016

Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso f) del Código Electoral para el Estado de Coahuila, se aleja de la norma fundamental, particularmente del derecho de ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal orden de ideas, exigir a un ciudadano que para acceder a un cargo de elección popular como pueden ser los de Gobernador, Diputado local e integrante de los Ayuntamientos, aparte de cumplir con los requisitos de elegibilidad previstos en los artículos 76 y 36, de la Constitución Política y 43, del Código Municipal, respectivamente, ambos del Estado de Coahuila, adicionalmente debe presentar ante el Instituto Electoral de Coahuila, la declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, se trata de una restricción que no persigue un fin legítimo, en la medida que no busca garantizar que se potencialice el ejercicio del derecho de ser votado mediante el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Política y en la Ley Orgánica Municipal sino que, implica una disminución del mencionado derecho sobre la base de un factor que, no prevé la norma fundamental federal.

Por lo tanto, se trata de una medida que invariablemente afecta el derecho de ser votado tutelado por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que, la exigencia en comento, evidentemente no



resulta idónea, porque de conformidad con lo dispuesto por el numeral 108, párrafo quinto, constitucional, solo resulta aplicable para quienes tienen la calidad de servidores públicos, entre los cuales se encuentran los representantes de elección popular, carácter que aún no consiguen quienes pretenden acceder al cargo de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, pues para ello es necesario que sean electos mediante el sufragio popular y tomen posesión del cargo en comento, para que les resulte exigible tal obligación.

Por consecuencia, la porción normativa en estudio tampoco resulta proporcional, en tanto que en forma injustificada restringe el derecho político-electoral de los ciudadanos coahuilenses, al establecer un requisito de elegibilidad que adolece de sustento constitucional.

Asimismo, la Sala Superior opina que resulta contraria a la Norma fundamental la exigencia de la carta de antecedentes penales como requisito de elegibilidad, en tanto que tampoco encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se restringe de forma injustificada el derecho político-electoral de los ciudadanos de Coahuila, de ser votados a los cargos de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos.

Además de que, se trata de una restricción que no persigue un fin legítimo, en razón de que es una medida que no pretende

SUP-OP-3/2016

garantizar el ejercicio del derecho de ser votado, sino que, por el contrario tiende a impedir su plena realización, máxime que la propia Constitución Política del Estado de Coahuila y la Ley Orgánica Municipal, establecen los requisitos de elegibilidad que deben satisfacer quienes aspiren a los cargos de elección popular antes indicados, de tal suerte que no cualquier ciudadano puede estar en condiciones de participar en una contienda electoral, sino que para efecto de garantizar el cumplimiento de los principios de certeza y autenticidad previstos en el artículo 41, de la Constitución Federal, es necesario que cumplan con determinados requisitos.

En tal orden de ideas, se considera que se trata de una medida que transgrede el derecho del ciudadano de ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, además de que, la exigencia en comento, evidentemente no resulta idónea, porque no tiene asidero constitucional.

Por tanto, la exigencia de la carta de antecedentes penales como requisito de elegibilidad no resulta proporcional, en tanto que en forma injustificada restringe el derecho político-electoral de los ciudadanos coahuilenses, al establecer un requisito de elegibilidad que carece del correspondiente sustento constitucional.

Por otra parte, esta Sala Superior considera que también resulta **contraria al orden constitucional** la porción normativa en la



cual se exige como requisito de exigibilidad, para los ciudadanos que aspiren a los cargos de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, la presentación ante el Instituto Electoral de Coahuila, del certificado médico de la prueba antidoping, expedido por la autoridad competente.

Lo anterior es así, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 36/2011 relativa al Estado de Chiapas, el veinte de febrero de dos mil doce, se pronunció en torno al tópico bajo estudio, de conformidad con las consideraciones que, en esencia, se exponen a continuación:

El precepto que se consideró inconstitucional fue el artículo 7, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el cual establecía los requisitos de ley para ejercer el derecho a votar y, en el párrafo impugnado, se preveía una condición adicional a esos requisitos legales, como una posibilidad o potestad de los ciudadanos que *"pretendan ser candidatos"* y *"de manera previa al registro de su candidatura ante las autoridades competentes"*, consistente en someterse a *"los controles o pruebas de confianza que resulten idóneos para los cargos de elección popular de que se trate"*.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la norma impugnada generaba por un lado, un derecho de acceso para que los ciudadanos en general, cuando tuvieran



SUP-OP-3/2016

interés de registrarse como candidatos, pudieran someterse voluntariamente a los controles del Centro Estatal de Control de Confianza Certificado y, por otro lado, generó el fundamento legal para que el citado organismo tuviera atribuciones y obligación suficiente para brindar esos servicios a los interesados en registrar su candidatura.

Asimismo, determinó que en el caso de la norma impugnada, el sometimiento a las pruebas de control se establecía como una opción previa al registro del ciudadano como candidato, de manera similar a un ***examen de admisibilidad*** para poder postularse al cargo de que se tratara.

Además, consideró que si para ejercer el derecho a ser votado la ley presentaba una alternativa al ciudadano para someterse -aun voluntariamente- al ámbito de competencia y atribuciones de un organismo público -Centro Estatal de Control de Confianza Certificado-, sin precisar con claridad las consecuencias jurídicas de tal sometimiento, ya fuera en su favor o en su perjuicio, era claro que existía una vinculación incierta entre el derecho a ejercer (ser votado) y el sometimiento voluntario a la calificación de la aptitud o idoneidad del interesado, para ejercer ese derecho, motivo por el cual tal indeterminación normativa, afectaba el principio de certeza rector de la función electoral, en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV inciso b), constitucional.



SALA SUPERIOR

Al efecto, se estimó que no eran únicamente mediciones cuantitativas, sino que eran pruebas cualitativas impuestas por un organismo público y oficial, y susceptibles de ser aprobadas o reprobadas por los interesados, de modo que no era posible afirmar que no existían consecuencias jurídicas; por el contrario, era claro que aunque faltaban definiciones normativas que dieran certeza absoluta a los ciudadanos, a los partidos políticos y a las autoridades electorales en la entidad respecto de la forma de realizar las pruebas y el trato jurídico que debía darse al resultado que obtuviera cada persona, en cada oportunidad, era clara la intención y sentido legislativo en cuanto a la posibilidad de que esos exámenes no fueran aprobados y en consecuencia, existía una previsible e indebida restricción al derecho de ser votado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, el sometimiento a las pruebas o controles, aún y cuando fueran de carácter optativo para las personas que pretendían registrarse como candidatos a un cargo de elección popular, contenía implicaciones que podían vulnerar los derechos humanos de las personas, sin que la voluntad para someterse a ellas fuera razón para determinar su validez constitucional, puesto que en vía de Acción de Inconstitucionalidad, aún y cuando las normas impugnadas requerían de la voluntad de las personas para ser aplicadas en casos concretos, debían ser estudiadas de manera abstracta, esto es al margen de la posibilidad fáctica de su aplicación concreta, voluntaria o no, en todos aquéllos casos en

SUP-OP-3/2016

los que se pretendiera regular el goce o ejercicio de derechos humanos.

Así, el carácter potestativo o facultativo de las normas, no era motivo suficiente para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, cuando se referían al goce o ejercicio de derechos humanos.

Al efecto, determinó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su texto el derecho a ser votado, como uno de los derechos humanos que deben ser tutelados por toda autoridad en el país, el cual está sujeto al cumplimiento de los requisitos que se establecen tanto en la constitución federal, como en las constituciones y leyes estatales.

Estableció que la ciudadanía mexicana por ejemplo, condición necesaria para gozar y ejercer los derechos políticos, se regula directamente en la Constitución Federal, mientras que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que se complementan con otros dispositivos constitucionales).

Que como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todo derecho político admite ciertas restricciones y



requisitos para su ejercicio, siendo el caso de que los requisitos para acceder a los cargos populares constituyen, sin lugar a dudas, restricciones válidas y legítimas respecto del ejercicio del derecho a ser votado.

Al respecto, el artículo 35 constitucional, en su fracción II, señala que *"Son prerrogativas del ciudadano: Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...teniendo las calidades que establezca la ley"*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que se podían obtener dos conclusiones preliminares: la primera, que era posible que el legislador ordinario definiera válidamente requisitos para acceder a cada cargo público, a partir del marco constitucional federal que permitía agregar o modificar algunos de ellos; y la segunda conclusión, es que tales requisitos estaban estrictamente reservados a la ley, en sentido formal y material, tal y como lo dispuso el artículo 35 constitucional, que era acorde también con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En tal virtud, la norma controvertida señalaba que su contenido era **"adicional"** a los requisitos legales establecidos para el ejercicio del sufragio. Es decir, que el sometimiento voluntario a los controles y pruebas de confianza excedían desde su diseño (pues son expresamente adicionales), al marco de requisitos legales de elegibilidad para los cargos públicos.

SUP-OP-3/2016

Que por lo tanto, aún bajo el supuesto de que se tratara de un trámite que estaba a disposición del ciudadano, bajo su propio arbitrio, una vez superada esa decisión y aceptado el sometimiento a las pruebas, entonces la norma parecía exigir que fueran aprobadas, y en consecuencia la propia norma impugnada sí establecía una obligación a quien voluntariamente aceptó ser valorado.

Es decir, que para el máximo tribunal del país, el diseño normativo dejaba ver que los ciudadanos que pretendían ser candidatos no lo podían ser si no aprobaban los controles a los que se sometieron, aunque hubiera sido una decisión personal y voluntaria.

Así, lo que primero aparecía como potestativo implicaba una posible consecuencia obligatoria respecto de la aprobación de una evaluación que se convertía entonces, en una condición para poder ser registrado como candidato al puesto correspondiente, lo que constituía con claridad una restricción al derecho a ser votado, adicional a los requisitos de elegibilidad para cada cargo de elección popular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la norma impugnada no tenía sustento constitucional en cuanto a lo que pretendía medir, puesto que el estado físico y mental de los ciudadanos no formaba parte de los requisitos que la ley exige para acceder a los cargos de elección popular; tampoco



SALA SUPERIOR

encontraba sustento constitucional el establecimiento de una serie de pruebas psicológicas, toxicológicas y poligráficas, como controles o pruebas de confianza *idóneos* para los cargos de elección popular, sin que exista una norma en la constitución o ley del estado, que indicara con claridad el requisito de elegibilidad que pudiera o debiera acreditarse mediante tales valoraciones.

Asimismo, estimó que los controles de confianza son instrumentos para acreditar o demostrar que se poseen ciertas cualidades para el desempeño de cierta actividad. Son medios y no fines en sí mismos. En el caso de los cargos de elección popular, los requisitos y calidades que debe reunir el ciudadano para aspirar a ellos, deben forzosamente estar previstos en ley, para que la eventual práctica de tales evaluaciones oficiales sean instrumentos válidos, útiles y razonables desde la perspectiva constitucional.

Lo anterior significó que no son los controles de confianza los que pueden formar parte de los requisitos de elegibilidad, sino aquellas condiciones físicas o mentales que pudieran requerirse para el acceso y ejercicio de determinados cargos y que puedan ser medidas con tales exámenes, lo cual siempre estará condicionado al respeto de los derechos humanos de todas las personas, a la razonabilidad constitucional, y a la conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México sea parte.

SUP-OP-3/2016

En esa medida, determinó que sólo podían ser constitucionalmente válidos los procedimientos, trámites, evaluaciones o certificaciones, que tuvieran por objeto acreditar algún requisito de elegibilidad establecido en la ley, aun cuando éstos pudieran revestir algún carácter opcional o potestativo para los interesados, pues de otra manera, se incorporarían indebidamente autoridades, requisitos y valoraciones de naturaleza diversa a la electoral dentro de la organización de las elecciones y en el curso natural del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos para votar y ser votado.

Por tanto, para el máximo tribunal del país, no resultaba válido distinguir entre el interés de un ciudadano para "registrarse como candidato" a un cargo de elección popular, y el interés de ese mismo ciudadano para "acceder" a dicho cargo, siendo que, en el caso, la norma impugnada se dirigía a los ciudadanos interesados en ser registrados como candidatos, como si se tratara de un acto aislado e independiente del ejercicio mismo del derecho a ser votado.

De igual forma, razonó que los requisitos para ser registrado como candidato no pueden ser otros que aquéllos que se derivan directamente de los requisitos de elegibilidad, es decir, que sólo los trámites y cargas que tienden a demostrar que el ciudadano reúne las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira, son condiciones y requisitos que válidamente pueden establecerse dentro del procedimiento de registro de las candidaturas



respectivas, sin que sea admisible establecer condiciones adicionales para el acceso al sólo acto registral que, forma parte del ejercicio del derecho humano a ser votado sin que pueda ser escindido normativamente de él.

Por tanto, concluyó que la norma impugnada era contraria al artículo 35 constitucional, porque establecía un supuesto de restricción al derecho a ser votado, sin sustento constitucional y sin fundamento legal, lo cual era contrario también a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Adicionalmente, determinó que no pasaba inadvertido que el precepto impugnado facultaba directa y exclusivamente al Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, para diseñar y aplicar los controles y evaluaciones, bajo su propio marco de atribuciones y competencias, siendo que la referida tarea no correspondía ni podía corresponder al referido Centro, no sólo por su pertenencia al Poder Ejecutivo, sino por ser un ente ajeno a las autoridades electorales.

Es decir, que la metodología de esos exámenes, los resultados y su posible revisión o definitividad, e incluso su oficialidad frente a otras instancias, estarían bajo la competencia del Centro Estatal de Control de Confianza Certificado y no de la autoridad constitucionalmente prevista para organizar las elecciones, siendo que la atribución normativa para pronunciarse

SUP-OP-3/2016

oficialmente respecto de la idoneidad para ejercer el derecho a ser votado, otorgada a un organismo público diferente a las autoridades electorales que prevé la propia Constitución del Estado, era violatoria de los principios rectores de la función electoral, en particular el de independencia y el de autonomía de las autoridades electorales exigida por el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, ni estaba sujeto a los principios rectores previstos en el inciso b) de ese mismo precepto.

Por lo expuesto, es que se considera que el artículo 10, párrafo 1, inciso f, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, contraviene el ejercicio efectivo del derecho fundamental a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cuarto concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Limitación al derecho de ser votado (reelección).

El artículo 12, párrafos 3, inciso b) y 4, es contrario a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.



SALA SUPERIOR

El Partido de la Revolución Democrática refiere que la norma impugnada no guarda conformidad con el artículo 116, fracción II, de la Constitución General, porque prevé condiciones adicionales que limitan el acceso efectivo del derecho político electoral de ser votado para cargos de elección popular.

Lo anterior, al establecer que los diputados locales electos a través de candidaturas independientes, sólo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos, condición que, en apreciación del partido actor, es de carácter limitativa, pues no se encuentra prevista en el artículo 116, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En adición a lo anterior, refiere que se autoriza a la autoridad administrativa electoral la emisión de criterios de equivalencia de los distritos electorales uninominales cuando sean modificados por causa de distritación, lo que es contrario a la condición de la base constitucional que establece que los diputados que pretendan la reelección, podrán ser registrados por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, es decir que no establece ninguna limitación respecto de la postulación para la reelección de legisladores por ambos principios.

Por tanto, las porciones normativas impugnadas no son congruentes con el derecho de ser votado para cargos de

elección popular en su modalidad de reelección conforme a las condiciones y límites previstos en la Constitución General.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 12.

...

3. Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, en los términos que señala la Constitución y observando lo siguiente:

...

b) Tratándose de diputados que hayan sido electos como candidatos independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos;

...

4. El Consejo General del Instituto emitirá los criterios de equivalencia para cumplir lo dispuesto en el inciso c) anterior, cuando por efecto de acuerdos del Instituto Nacional cambie la delimitación de distritos electorales o el número total de éstos.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que las porciones normativas que se cuestionan son constitucionales, ya que se encuentran inmersas dentro de la libertad de configuración que el artículo 116 de la Constitución General confiere a las entidades federativas, como se expone a continuación.

En principio, es conducente en esta opinión, tener presente el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la



Nación⁴, orientado en el sentido de que los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones de los Estados tratándose de la elección de gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Norma Fundamental.

Así, para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que, tratándose de los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos, la libertad de configuración normativa de los legisladores locales es mayor, en la medida en que la Constitución General sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir.

Por tanto, los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en las entidades federativas, tales como diputados o miembros de los ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales

⁴ Tesis P./J. 5/2013 (10a.) de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS.

y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos variados y diferentes.

Al respecto, esta Sala Superior⁵ ha sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos, de manera que, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos.

Así, se consideró que el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que los derechos políticos deben entenderse como oportunidades de contender y tener la posibilidad real y efectiva de ganar una elección.

⁵ Este criterio se contiene en la tesis XXI/2015 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.



SALA SUPERIOR

Sobre estas bases, esta Sala Superior opina que la prevención consistente en que, tratándose de diputados que hayan sido electos como candidatos independientes, solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos, es congruente con el sistema que rige las candidaturas independientes, y atiende al criterio que deriva del propio artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General.

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

Se observa de lo anterior, que el Poder Constituyente autorizó a las legislaturas de las entidades federativas, establecer la reelección consecutiva de los diputados locales, sujeta a la condición de que, la candidatura respectiva, sólo podría llevarse a cabo por el propio partido político que lo hubiera postulado, o en su caso, por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que hubiera postulado la candidatura correspondiente.

SUP-OP-3/2016

En congruencia con esa directriz constitucional, se considera que el creador de la norma cuestionada, al permitir la reelección de diputados que hayan sido electos como candidatos independientes, siempre y cuando lo realicen con la misma calidad con la que fueron electos, no puede constituir una restricción o limitación al derecho político electoral de ser votado, pues subyace en la norma la misma razón fijada por el constituyente para los diputados postulados por el sistema de partidos políticos.

Con lo cual se advierte, que válidamente la legislatura electoral local establece una diferenciación para que los ciudadanos únicamente puedan acceder de manera independiente al cargo de diputado local, vía reelección, atendiendo a las propias finalidades de esa clase de candidaturas, sin que ello signifique una restricción al ejercicio del derecho de ser votado de los candidatos ciudadanos, pues no se les restringe su participación en la respectiva elección ni sus posibilidades de acceso al Congreso del Estado.

Por estas razones, se opina que la norma cuestionada se sitúa dentro del amplio espacio de configuración legislativa conferida a las entidades federativas, para establecer las condiciones de quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular, a través de la reelección, y en esa medida, facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, acorde con las bases constitucionales.



Quinto concepto de invalidez, planteado por MORENA

Posibilidad de que una persona que funge como regidora o síndico participe en la elección de la Presidencia Municipal en el proceso electoral inmediato.

El artículo 14, párrafo 4, inciso d), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, transgrede el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El Accionante estima que al permitirse la postulación en el periodo inmediato siguiente como candidato a la Presidencia Municipal a quienes hayan ocupado los cargos de síndico o regidor, "sin que ello suponga reelección", vulnera lo establecido en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que solo establece la posibilidad de reelección para el propio cargo; y por ello considera que se excede las condiciones, limitantes y requisitos del diseño constitucional previsto para la reelección de ediles de los ayuntamientos.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 14.

[...]

SUP-OP-3/2016

4. Los integrantes de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos en los términos que señala la

[...]

d) Quienes hayan ocupado los cargos de síndico o regidor podrán ser postulados en el periodo inmediato siguiente como candidato a presidente municipal, sin que ello suponga reelección, pero quienes hayan ocupado el cargo de presidente municipal no podrán postularse como candidato a síndico o regidor en el periodo inmediato siguiente.

Opinión

Se estima que la porción normativa controvertida supera el tamiz de regularidad constitucional al establecer la posibilidad de que quienes hayan ocupado los cargos de síndico o regidor puedan ser postulados en el periodo inmediato siguiente como candidato a presidente municipal, sin que ello suponga reelección, en atención a lo siguiente.

Para la Sala Superior, la posibilidad de que una persona que funja como regidora o síndico de un Ayuntamiento, y que busque ocupar la presidencia municipal correspondiente en la elección inmediata, 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.



Para arribar a la anotada conclusión es necesario destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, no establece los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ser presidentes municipales en las Entidades Federativas, 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 y posibilidades para acceder al cargo principal dentro de un Ayuntamiento.

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

SUP-OP-3/2016

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, la 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

SUP-OP-3/2016

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.

El artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce vulnerado, 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.

Como se puede advertir, 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,



SALA SUPERIOR

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.

En primera instancia cabe advertir que el hecho de que un servidor público de elección popular cumpla de manera íntegra con el período para el cual fue electo, no excluye la posibilidad de que un sujeto que ocupa un cargo de elección popular pueda continuar con su carrera política, mediante la posibilidad de que para ello fuera suficiente su separación oportuna definitiva o provisional, ya que esto operará como un incentivo positivo, dado que su éxito ante el electorado estaría asegurado por su gestión pública como regidor o síndico y no porque se limite su derecho de seguir ocupando un cargo público de manera inmediata a aquel de que se hubiere separado.

La Sala Superior estima que la porción normativa impugnada no quebranta la soberanía popular ni impide la integración debida de los órganos de gobierno en un municipio, mucho menos se impide el correcto funcionamiento de las instituciones y la continuidad de las tareas de gobierno, mediante la separación del cargo de manera oportuna por quien aspire a otro puesto de elección popular, ya que existen instrumentos para suplir las ausencias.

SUP-OP-3/2016

En otros términos, en esta interpretación se instaure la autodeterminación como la posibilidad de que los constituyentes estatales y las legislaturas locales, en forma libre y soberana, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero con respeto de las estipulaciones del pacto federal, establezcan su condición política y jurídica (artículos 39; 40; 41, párrafo primero, y 116, párrafo segundo, de la Constitución General de la República).

Por lo anterior, al considerar que conforme al artículo 115, de la Constitución federal no existe la posibilidad de que una persona que haya ocupado el cargo de síndico o regidor pueda contender en un proceso electoral inmediato por la presidencia municipal, produciría la disminución de la participación ciudadana, el pluralismo político y la profesionalización de la carrera política en detrimento de la consolidación de un sistema democrático.

En esas condiciones, a fin de armonizar la legislación local con el derecho fundamental de ser votado, es necesario acudir a la norma que maximice el ejercicio del derecho fundamental citado, ya que de considerar inconstitucional la porción normativa en estudio, no encontraría justificación en el sistema jurídico al que pertenece, por lo que, para superar esa problemática, debe entenderse permitido a quien tenga el cargo de síndico o regidor, participar como candidato a la Presidencia Municipal de esa entidad federada, siempre y cuando se separe de su cargo conforme lo establece la legislación antes de la jornada electoral;



SALA SUPERIOR

dado que con esta interpretación se potencializa el ejercicio del derecho a ser votado, lo cual es a su vez, acorde con los tratados internacionales.

La conclusión anterior, también es acorde con la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca del artículo 35, fracción II, constitucional.

En relación con el derecho constitucional de ser votado y el sentido de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, constitucional, la interpretación sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la forma en que debe entenderse el artículo 35 constitucional sirve de criterio orientador para interpretar lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, inciso d), de la Ley electoral de Coahuila, dado que, en la parte conducente, se fija la imposibilidad para limitar el derecho fundamental sobre la única base de su carácter de funcionario municipal durante el período de su encargo, al no corresponder ésta, a calidades inherentes a la persona.

Además, la Sala Superior ha considerado que el derecho político-electoral de ser votado es un derecho fundamental previsto y reconocido constitucionalmente, así como por diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, razón por la cual la interpretación restrictiva debe hacerse únicamente en los supuestos previstos en la constitución federal,

SUP-OP-3/2016

esto es, los derechos otorgados por la máxima ley se entienden enunciativamente, mientras que las restricciones solamente deben verse de forma limitativa.

Por ejemplo, el artículo 55, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece una limitación al derecho de ser votado, en el sentido de que quienes ocupen el cargo de gobernador del Estado no podrán ser electos en sus respectivas jurisdicciones.

Como se advierte, el artículo 55 constitucional establece una restricción al derecho político-electoral de ser votado, de modo que, conforme a lo sustentado por la Sala Superior, debe ser interpretado limitativamente, y aplicarse exclusivamente al caso concreto, razón por la cual, generalmente, no es dable extenderlo a otros casos por analogía, mayoría de razón, o mediante la utilización de algún otro método de interpretación, como el sistemático o funcional, para justificar la aplicación de restricciones a diversos supuestos de los establecidos por el constituyente federal.

En la proposición de los agravios, se pretende obtener una restricción genérica, en el sentido de que la Constitución permite limitaciones al derecho político-electoral de ser votado de los ciudadanos, cuando ocupen un cargo de elección popular y pretendan ocupar uno diverso dentro del propio ayuntamiento;



SALA SUPERIOR

sin embargo, tal principio general no puede ser obtenido del artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución, porque, como ya se dijo, las restricciones deben ser interpretadas limitativamente y aplicadas exclusivamente a los casos concretos establecidos, y en la especie, los disensos pretenden obtener de una norma constitucional específica, un principio encaminado a limitar un derecho fundamental genérico, lo cual carece de asidero legal o constitucional.

Ello, porque en los términos gramaticales en los cuales se encuentra redactado el artículo constitucional en cita, implicaría la asunción de un criterio incompatible con un principio rector del ejercicio de los derechos fundamentales (entre ellos los de corte político-electoral) garantizados por el bloque de constitucionalidad, reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto, porque se considera que el desempeño de un cargo de elección popular o de uno de naturaleza federal, por cuanto constituye el ejercicio de un derecho político consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe erigirse a la vez en obstáculo para ejercer ese mismo derecho, respecto a un cargo electivo diverso.

Semejante postulado descansa en la naturaleza de los derechos de carácter fundamental reconocidos por el ordenamiento, como

SUP-OP-3/2016

zonas o espacios de inmunidad cuya finalidad es asegurar la libertad y seguridad jurídica de los individuos frente a los poderes públicos, y de manera particular respecto de los derechos de participación política, en especial el de sufragio en sus dos vertientes, que constituyen la piedra angular de todo sistema democrático, ya que permiten la necesaria conexión y eventual identificación entre el ciudadano y la autoridad, por lo que constituye un presupuesto indispensable garantizar, en principio, que todo ciudadano esté en aptitud de ejercer el derecho a ser votado en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento o discapacidad.

De tal suerte, en sí mismo considerado, el ejercicio válido de un derecho de participación política no admite servir de base para que se impida su posterior ejercicio, porque desnaturalizaría su calidad de derecho de libertad y de autodeterminación, además de que se estaría imponiendo una carga con ese ejercicio, lo que inhibiría su eficacia, con la consecuente enervación o menoscabo de su virtualidad como derecho de carácter fundamental.



SALA SUPERIOR

Por tanto, la sola circunstancia de que un ciudadano ha sido electo como regidor o síndico de un ayuntamiento, y en consecuencia ha asumido el cargo respectivo, como se trata del ejercicio del derecho a ser votado, al amparo de las disposiciones atinentes de la Ley Fundamental, de la Constitución y ley electoral del Estado de Coahuila, este ejercicio no debe ser obstáculo para el derecho a ser votado para el cargo de Presidente Municipal de la entidad federativa mencionada.

De lo anterior se advierte que el objeto fundamental de la disposición constitucional que se analiza, en lo que toca a la organización política del municipio, radica en que, por regla general, éste sea gobernado por un ayuntamiento de elección popular mediante voto universal, libre, secreto y directo, y que los restantes imperativos robustecen esa finalidad y regulan las situaciones de excepción; en ese sentido, en ejercicio de su libertad configurativa, el legislador de Coahuila consideró la posibilidad objeto de análisis, que conforme a lo que se ha explicado, supera el tamiz de la revisión constitucional, de ahí que la Sala Superior estima infundado el concepto de invalidez que se opina.

Sexto concepto de invalidez, planteado por los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Paridad de Género horizontal.

SUP-OP-3/2016

El artículo 17, párrafos 3 y 4 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vulnera lo previsto en el artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dejar de garantizar el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal.

Motivos del disenso.

Los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática impugnan el artículo 17, párrafos 3 y 4, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que se adiciona la paridad de género horizontal, porque alegan que divide el número de municipios en 4 bloques, debiéndose registrar al menos porcentajes de 60-40 en cada uno de ellos, lo cual, en su concepto, es difícil de lograr.

Señalan que tal previsión dificulta el cumplimiento de la obligación constitucional de registrar candidatos en la proporción de cincuenta por ciento de un mismo género.

Agregan que la distribución 60/40 resulte inexacta, de tal forma que se tendrá que redondear los casos en que se den décimas, desfavoreciendo al final un equilibrio de 50%, ya que siempre habrá un género con mayor representación que el otro.

De modo que los partidos políticos accionantes manifiestan que no garantiza el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos, pues impide hacer efectivo



el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 17.

1. Los partidos políticos garantizarán la paridad de género, por lo que los candidatos propietarios a diputados por ambos principios de cada partido político deberán ser el cincuenta por ciento de un mismo género. El Instituto, rechazará el registro del número de candidaturas del género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable de tres días para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. Los partidos políticos y/o coaliciones en la postulación de sus candidatos a diputados de mayoría relativa observarán lo establecido en el artículo 33 de la Constitución.

2. Tratándose de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deberán integrarse por fórmulas de dos candidatos, uno de cada género. En cada una de las fórmulas de cada lista habrá una candidatura de género distinto, de manera alternada. Para el registro deberán de postular de forma igualitaria, varones y mujeres en cuando menos la mitad de los distritos, entregando una lista para que la autoridad realice la asignación que corresponda al partido. Con independencia de la existencia de coaliciones electorales, cada partido deberá registrar por sí mismo la lista de candidatos a diputados de representación proporcional.

3. En la integración de las planillas para integrantes de los Ayuntamientos, se observarán la paridad horizontal y vertical al postular todos los cargos que lo conforman, debiendo presentar, en al menos la mitad de los municipios o en su caso en la mitad de las candidaturas que registre, planillas encabezadas por un género distinto, para ello los partidos podrán dividir las postulaciones en los municipios en cuatro bloques, registrando al menos el cuarenta por ciento de las postulaciones de un género distinto en cada segmento:

a) Municipios de hasta 10000 habitantes

SUP-OP-3/2016

- b) Municipios de 10001 a 40000
- c) Municipios de 40001 a 100000
- d) Municipios de 100 001 en adelante

4. El Instituto revisará que los partidos políticos o coaliciones cumplan con lo previsto en los numerales 1, 2 y 3 de este artículo. Si de la revisión de las solicitudes de registros se desprende que no se cumple con la paridad en la postulación de las candidaturas, el instituto otorgará un plazo de hasta veinticuatro horas para subsanar la omisión, en caso de no hacerlo se negará el registro solicitado.

Opinión.

En concepto de esta Sala Superior, las porciones normativas cuestionadas no vulneran en forma alguna la obligación constitucional de los partidos de cumplir con la paridad de género en las postulaciones de candidaturas a cargos de elección popular, en razón de lo siguiente.

Esta Sala Superior respetuosamente opina que para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco normativo aplicable:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.



La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. (...)

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

[...]

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

[...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e [...].

Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, base I, que establece como obligación de los partidos políticos prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

El artículo segundo transitorio del Decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en la fracción II, inciso h), en relación con la equidad de género, fijó como contenido mínimo para la ley general que regulara los procedimientos electorales, el establecimiento de “reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.”

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en desarrollo del tema, de forma genérica, establece, en los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a)⁶, ciertas reglas

⁶ ARTÍCULO 14

(...)

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.

ARTÍCULO 232

(...)

2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario



conforme a las cuales deben presentarse las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5 y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos⁷.

Sin embargo, ese Alto Tribunal ha sostenido que para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, en el sentido de que

y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

(...).

ARTÍCULO 233

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley.

ARTÍCULO 234

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

ARTÍCULO 241

1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley; (...).

⁷ ARTÍCULO 3

(...)

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Estos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

ARTÍCULO 25

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; [...]."

SUP-OP-3/2016

los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

En ese sentido, en ejercicio de su facultad legislativa, el Estado de Coahuila se encuentra obligado a desarrollar los principios de equidad, a que lo obligan tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, si bien, como se dijo, no se le constriñe al seguimiento de un diseño determinado, el que elija debe satisfacer el requerimiento constitucional.

Por otra parte, de conformidad con lo resuelto por ese Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, corresponde a las legislaturas estatales emitir leyes que garanticen el absoluto



respecto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

En efecto, la paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todo aquel órgano gubernamental que integre representación popular, como los órganos legislativos y los Ayuntamientos.

Ese alto Tribunal al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas relativas a la legislación comicial del estado de Zacatecas determinó que el principio de paridad de género no resulta aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios. Así, se puede concluir que nuestro principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de carácter unipersonal.

En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, el Tribunal Pleno determinó que el principio de paridad de género, contenido en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional, establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales. Así,

SUP-OP-3/2016

ese Tribunal Pleno determinó que, si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio.

Con base en lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que en el caso de la inconstitucionalidad por omisión de la legislación de Zacatecas al no haber previsto la paridad de género horizontal en los ayuntamientos, no era inconstitucional, puesto que el principio constitucional de paridad de género lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, más no el acceso a un cargo específico.

En todo caso, ese Alto Tribunal sostuvo que las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

Con base en lo antes expuesto y para garantizar la paridad de género en las postulaciones de candidaturas, el legislador del Estado de Coahuila estableció en el artículo 17, párrafo 3, del Código electoral local, la obligación de los partidos políticos de registrar en al menos la mitad de los municipios, o en su caso, en



SALA SUPERIOR

la mitad de las candidaturas que postule, planillas encabezadas por la mitad de un género y la mitad del otro.

Señalado lo anterior, a continuación se emitirá la Opinión de Esta Sala Superior.

Conforme a lo anterior se estima que los promoventes parten de una interpretación inexacta de las porciones normativa que impugnan, porque consideran que la división de los municipios de la entidad en cuatro bloques, resulta inconstitucional, ya que si bien el artículo 41 Constitucional, establece la obligatoriedad de los partidos políticos de postular igual número de mujeres y hombres para los cargos de elección popular, de acuerdo a su redacción no se garantiza la paridad de género horizontal en la postulación de candidatos en los ayuntamientos.

Ello, porque desde la perspectiva de los promoventes, deben registrar al menos porcentajes de 60/40 en cada uno de los mencionados bloques, para que al final, integren un cincuenta por ciento de cada género, lo cual además de aritméticamente difícil de lograr, dificulta el cumplimiento de esa obligación constitucional, toda vez que con las condiciones que a cada grupo se refiere, se forman conjuntos dispares en su integración que hace lógica que la distribución 60/40 resulte inexacta, de tal forma que se tendrá que redondear los casos en que se den décimas, desfavoreciendo al final un equilibrio de 50 por ciento

SUP-OP-3/2016

de cada género, ya que siempre habrá un género con mayor representación que el otro.

En opinión de esta Sala Superior, lo inexacto de la interpretación en que sustentan la inconstitucionalidad los promoventes estriba en las siguientes razones:

1. La división de los municipios en cuatro bloques, contrario a lo afirmado por los promoventes, garantiza la paridad de género horizontal en la postulación de candidatos en los ayuntamientos, al propiciar que en cada uno de los bloques, se registren cuando menos cuarenta por ciento de candidaturas del mismo género, con la finalidad de que exista una adecuada distribución de las candidaturas atendiendo a la densidad poblacional de los diversos municipios que conforman el Estado de Coahuila de Zaragoza.

De esa manera, se evita que la postulación de candidaturas de un mismo género se concentre en municipios de baja o media densidad poblacional, o bien, por el contrario, se concentre en municipios de alta densidad poblacional.

2. La división de los municipios en cuatro bloques, contrario a lo afirmado por los promoventes, garantiza la paridad de género horizontal en la postulación de candidatos en los ayuntamientos y, lejos de dificultar que finalmente se postulen el cincuenta por ciento de candidaturas de cada género, tiende a facilitar el



cumplimiento de esa obligación, puesto que si como lo establece el párrafo 3 cuestionado, se deben registrar *"al menos el cuarenta por ciento de las postulaciones de un género distinto en cada segmento"*, siempre existirá en diez por ciento de postulaciones para que finalmente en la totalidad de los municipios se ajuste el cincuenta por ciento de candidaturas de cada género, con las diversas combinaciones que permita ese margen del diez por ciento.

Con el propósito de demostrar los anteriores asertos, se estima pertinente ejemplificar un caso hipotético.

Al respecto se toma en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, esa entidad cuenta con los 38 municipios siguientes: 1. Abasolo, 2. Acuña, 3. Allende, 4. Arteaga, 5. Candela, 6. Castaños, 7. Cuatro Ciénegas, 8. Escobedo, 9. Francisco I. Madero, 10. Frontera, 11. General Cepeda, 12. Guerrero, 13. Hidalgo, 14. Jiménez, 15. Juárez, 16. Lamadrid, 17. Matamoros, 18. Monclova, 19. Morelos, 20. Múzquiz, 21. Nadadores, 22. Nava, 23. Ocampo, 24. Parras, 25. Piedras Negras, 26. Progreso, 27. Ramos Arizpe, 28. Sabinas, 29. Sacramento, 30. Saltillo, 31. San Buenaventura, 32. San Juan de Sabinas, 33. San Pedro, 34. Sierra Mojada, 35. Torreón, 36. Viesca, 37. Villa Unión, y 38. Zaragoza.

SUP-OP-3/2016

Asimismo, de acuerdo con la información actualizada del Instituto Nacional de Geografía e Informática⁸ y atendiendo a la densidad poblacional prevista en el artículo 17, párrafo 3, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los mencionados municipios se agrupan en los cuatro bloques siguientes:

PRIMER BLOQUE

MUNICIPIOS DE HASTA 10,000 HABITANTES		
1.	Abasolo	1,015
2.	Candela	1,720
3.	Escobedo	3,077
4.	Guerrero	1,697
5.	Hidalgo	1,565
6.	Juárez	1,574
7.	Lamadrid	1,773
8.	Morelos	8,599
9.	Nadadores	6,614
10.	Progreso	3,304
11.	Sacramento	2,360
12.	Sierra Mojada	6,988
13.	Villa Unión	6,352

SEGUNDO BLOQUE

MUNICIPIOS DE 10,001 A 40,000 HABITANTES		
1.	Allende	22,654
2.	Arteaga	23,271
3.	Castaños	28,068
4.	Cuatro Ciénegas	13,546
5.	General Cepeda	12,471

⁸Al respecto, consultar: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=5>



SALA SUPERIOR

6.	Jiménez	10,243
7.	Nava	30,698
8.	Ocampo	11,671
9.	San Buenaventura	23,587
10.	Viesca	21,549
11.	Zaragoza	13,257

TERCER BLOQUE

MUNICIPIOS DE 40,001 A 100,000 HABITANTES		
1.	Francisco I. Madero	58,360
2.	Frontera	80,991
3.	Múzquiz	69,102
4.	Parras	44,799
5.	Ramos Arizpe	92,828
6.	Sabinas	63,522
7.	San Juan de Sabinas	43,232

CUARTO BLOQUE

MUNICIPIOS DE 100,001 EN ADELANTE		
1.	Acuña	147,809
2.	Matamoros	108,950
3.	Monclova	231,107
4.	Piedras Negras	163,595
5.	Saltillo	807,537
6.	San Pedro	106,142
7.	Torreón	679,288

Ahora bien, teniendo en cuenta la información anterior, se procede a ejemplificar el aludido caso hipotético, en la tabla siguiente:

No.	Bloque	Cantidad de Municipios	Encabezamiento por mujeres		Encabezamiento por Hombres		Totales	
			Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
1	De 0 hasta 10,000	13	6	46.15%	7	53.85%	13	100%

SUP-OP-3/2016

2	De 10,000 a 40,000	11	6	54.55%	5	45.45%	11	100%
3	De 40,000 a 100,000	7	3	42.86%	4	57.14%	7	100%
4	De 100,000 en adelante	7	4	57.14%	3	42.86%	7	100%
	TOTALES	38	19	50%	19	50%	38	100%

Así, en la tabla se advierte que la división de los municipios de la entidad en bloques, favorece la paridad de género horizontal en la postulación de candidatos en los ayuntamientos, dado que en cada uno de los bloques, existe la obligación de registrar cuando menos cuarenta por ciento de candidaturas del mismo género, con la finalidad de que exista una adecuada distribución de esas candidaturas atendiendo a la densidad poblacional de los diversos municipios que conforman el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Asimismo, se advierte en la tabla que la división de municipios en cuatro bloques de acuerdo a su densidad poblacional, contrario a lo afirmado por los promoventes, en manera alguna dificulta el cumplimiento de la paridad de género, sino que facilita el cumplimiento del supuesto normativo consistente en que se deben registrar *“al menos el **cuarenta por ciento** de las postulaciones de un género distinto en cada segmento”*, pues siempre existirá un diez por ciento de postulaciones de ajuste para que finalmente en la totalidad de los municipios se cumpla con la paridad horizontal del cincuenta por ciento de candidaturas



SALA SUPERIOR

de cada género, con las diversas combinaciones que permita ese margen del diez por ciento, en cada bloque.

En este contexto, queda evidenciado que, a juicio de esta Sala Superior, las porciones normativas cuestionadas no vulneran en manera alguna la obligación constitucional de los partidos de cumplir con la paridad de género horizontal en la postulación de candidaturas para integrar los ayuntamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Séptimo concepto de invalidez, planteado por los Partidos Joven de Coahuila, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Porcentaje específico para asignar la primera diputación de representación proporcional.

CONCEPTO DE INVALIDEZ

Los artículos 18, párrafo 1, incisos a) y b), y 19, párrafos 3, inciso b) y 4 inciso a) del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza son contrarios a la regularidad constitucional por apartarse a los artículos 1, 35, fracción II, 54, 115, fracción VII y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto desvirtúan el principio de representación proporcional al dejar de observar las bases constitucionales.

Motivos de disenso

SUP-OP-3/2016

El Partido Joven del Estado de Coahuila expone que el artículo 18, párrafo i, inciso a) del Código Electoral de la entidad, inobserva las disposiciones constitucionales citadas al prever que para la primera ronda de asignación de diputaciones plurinominales se exija el 3% –tres- por ciento de la votación válida emitida, en contraposición del artículo 33 de la Constitución de esa entidad federativa que prevé el 2% -dos- por ciento.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática argumenta que los preceptos impugnados no respetan las bases constitucionales de representación proporcional para la asignación de diputados por el principio señalado así como el derecho de votar y ser votado

Lo anterior, porque desde la perspectiva del mencionado partido político nacional, el concepto de porcentaje específico previsto en ambos artículos no garantiza la efectiva pluralidad ni la asignación conforme a las bases del principio de representación proporcional, como sucede con la fórmula de cociente mayor y resto menor, al estimar que no es acorde con el principio de certeza ni con el de proporcionalidad que atañe a la votación válida emitida, lo que obligará a una rectificación mayor en razón de la asignación conforme al principio de sub-representación y que no permiten un adecuado reflejo de la voluntad popular en función de los resultados de la votación.



En la propia lógica, el Partido Acción Nacional aduce que el artículo 18, de la ley comicial local referida, no se ajusta a la regularidad constitucional el procedimiento de asignación directa de escaños de representación proporcional al prever que así sea desde la primera asignación, privilegiándose la distribución de escaños por porcentaje específico, esto es, asignándose una curul al partido que obtenga el 3% -tres- por ciento.

Contenido de los preceptos del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 18.

1. La distribución de los diputados de representación proporcional, se hará de conformidad con las fórmulas de **porcentaje específico**, cociente natural y resto mayor, que se aplicarán conforme a las bases siguientes:

a) **Para la primera ronda de asignación se procederá a aplicar el procedimiento de porcentaje específico en la circunscripción electoral, para lo cual se asignará un Diputado a todo aquel partido político que haya obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida.** Se entiende por votación válida emitida, la que resulte de deducir la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

[...]

b) **Si después de realizada la asignación a que se refiere el inciso anterior restan diputaciones por asignar, se empleará el procedimiento de cociente natural, para lo cual se procederá a obtener la votación relativa, que será la suma total de las votaciones obtenidas por los partidos políticos con derecho a diputaciones de representación proporcional, una vez descontada la votación utilizada en el procedimiento anterior, la que a su vez se dividirá entre el número de diputaciones pendientes por asignar para obtener el cociente natural.**

Realizado lo anterior, se asignarán tantas curules como número de veces contenga su votación restante al cociente natural.

[...]

Artículo 19.

[...]

3. Para que los partidos políticos o planilla de candidatura independiente tengan derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

[...]

b) Que obtengan, por lo menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en el Municipio correspondiente.

4. La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme a las fórmulas de porcentaje específico, cociente natural y resto mayor, de acuerdo con las bases siguientes:

a) Para la primera ronda de asignación se procederá a aplicar el procedimiento de porcentaje específico en la circunscripción municipal, para lo cual se asignará un regidor a todo aquel partido político que haya obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida.

[...]

Opinión.

La Sala Superior considera que las porciones normativas se ajustan a la regularidad constitucional por lo siguiente.

En términos del artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen libertad de configuración legislativa para definir la base para el acceso del principio de representación proporcional.

En la lógica expuesta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad (A.I. 53/2015 y sus



acumuladas) ha precisado que puede o no ser igual a la base para evaluar los márgenes de sobre y sub-representación.

En ese tenor, en uso de la facultad configurativa que tienen las legislaturas estatales, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que la Constitución Federal prevea alguna disposición al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de los Congresos locales.

Ello, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece lineamientos, por el contrario, expresamente dispone que debe realizarse conforme a la legislación estatal correspondiente.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (A.I. 38/2015 y sus acumuladas; A.I. 45/2015 y sus acumuladas; y A.I. 77/2015 y su acumulada) estableció el criterio respecto a que debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro, y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional, porque la demostración del mínimo de fuerza electoral para que una partido mantenga su reconocimiento legal es condición imprescindible para que

SUP-OP-3/2016

también pueda ejercer su derecho a participar en el Congreso local con diputados de representación proporcional.

En la lógica expuesta, el inciso j) del artículo 27, de la Constitución Política del Estado de Coahuila prevé que los partidos políticos locales que no alcancen el 3% -tres- por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo les será cancelado su registro.

Del modo señalado, si el 3% -tres- por ciento constituye el porcentaje exigido para la conservación del registro de los partidos locales, en concordancia con la fracción IV, inciso f), del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el parámetro que se exige en los artículos que se cuestionan para asignar la representación proporcional en el Estado de Coahuila, se ajustan al orden constitucional.

En distinta arista, se estima que la porción normativa en la que se establece lo que se entiende por votación válida emitida, en opinión de la Sala Superior es conforme a la regularidad constitucional, porque la votación que obtengan los candidatos independientes, así como la de todos los partidos políticos resultan eficaces, ello con independencia de que éstos alcancen el umbral mínimo para tender derecho a la asignación correspondiente de representación proporcional; esto es, los



SALA SUPERIOR

sufragios que se depositan a su favor cuentan en tanto están registrados.

Por otro lado, la Sala Superior opina que las porciones normativas en las cuales se establece que la fórmula de representación proporcional no debe incluirse la posibilidad de asignar un espacio a los partidos políticos por el sólo hecho de haber alcanzado el porcentaje específico del 3% -tres- por ciento, es acorde a la regularidad constitucional.

Lo anterior, porque como se ha expuesto en líneas precedentes, son las leyes de las entidades federativas las que deben establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional respetando los límites a la sobre representación o sub-representación correspondientes.

De ahí que en la especie, el argumento de que existen quince partidos políticos y sólo nueve curules por asignar no cobra vigencia, porque el propio artículo 18 del Código Electoral para el Estado de Coahuila lo resuelve, al precisar que en el caso de que el número de partidos políticos que alcancen el requisito del 3% -tres- por ciento exceda al de curules por repartir, se les asignarán diputaciones en forma decreciente, dependiendo del resultado de la votación obtenida por cada uno de ellos, hasta agotar las diputaciones por distribuir.

Octavo concepto de invalidez, planteado por los Partidos Joven de Coahuila y Acción Nacional.

Omisión de homologar la fecha de la elección concurrente con la federal.

El artículo 20, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgrede** los numerales 41, primer párrafo, 116, fracción IV, incisos a) y b); 124, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y y SEGUNDO TRANSITORIO, inciso a) del Decreto de reforma y adiciones a la propia Carta Magna, publicado el diez de febrero de dos mil catorce.

Motivos del disenso

Los partidos accionantes estiman la norma controvertida vulnera los principios de certeza así como de supremacía constitucional, porque a partir de la reforma constitucional en materia político electora, se creó la regla general, consistente en que las legislaciones locales deben regular la fecha de la jornada comicial, cuando concurren elecciones locales y federales, se deberá celebrar el primer domingo de julio a partir de dos mil quince, con excepción de las que se celebraran en dos mil dieciocho, que deberán celebrarse el primer domingo de julio de ese año.



En efecto, señalan los promoventes que la norma controvertida al regular que todas las elecciones concurrentes con la federal se realicen el primer domingo de julio, desobedece el mandato constitucional además de generar un gasto excesivo al erario público, afectando además el ánimo del elector, quien tendrá que acudir nuevamente a las urnas, lo que podría dar como consecuencia mayor abstencionismo.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 20.

1. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

- a) Gobernador, cada seis años;
- b) Diputados, cada tres años, y
- c) Ayuntamientos, cada tres años.

2. Cuando alguna de las elecciones enunciadas en los incisos del párrafo anterior concorra con alguna de las federales, la jornada electoral se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda.

...

Opinión

Se estima que el precepto controvertido se aparta de la regularidad constitucional al establecer que las elecciones concurrentes con las federales se realicen el primer domingo de

SUP-OP-3/2016

julio, lo que es contrario al mandato establecido en el decreto de reforma constitucional de febrero de dos mil catorce.

En efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios relativos al tema en estudio⁹ al conocer de diversas acciones de inconstitucionalidad, declarando la inconstitucionalidad de previsiones similares que omitían homologar la fecha de celebración de alguna de las elecciones locales con las contiendas federales.

En las ejecutorias correspondientes, el máximo órgano jurisdiccional del país determinó declarar la invalidez de diversos preceptos de la Constitución y del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana, ambos de Chiapas, así como de la Constitución Política de Tlaxcala, respectivamente, en los que se inobservaba el mandamiento constitucional previsto en el artículo 116, relativo a que por lo menos alguna de las elecciones de las autoridades locales (estatales o municipales), debía coincidir con la fecha de celebración de algún proceso electoral federal, esto es el primer domingo de junio del año respectivo.

El pleno del máximo tribunal constitucional estimó que la finalidad pretendida por el constituyente al homologar la fecha de la celebración de, por lo menos alguno de los comicios de las entidades federativas que no coincidieran, con alguno de los

⁹ Acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, así como en la 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015



procesos federales, era el que se posibilitara a la ciudadanía atender los procesos locales en una misma fecha, y reducir el costo económico de la organización de los comicios, así como el desgaste que implicaba para los partidos políticos y para las autoridades electorales, el organizar y desarrollar distintos procesos en un mismo año calendario.

Además, se refirió que con motivo de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en la que se modificó la fecha para la celebración de las jornadas electorales, trasladándola al primer domingo de junio, se dio un paso adicional en el sentido de la homologación, al preverse en la fracción n) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que al menos una de las elecciones locales debe verificarse en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales. De manera que las Legislaturas de las entidades federativas estaban obligadas a adecuar su normatividad electoral a fin de que al menos una de sus elecciones se celebre en el mismo año y fecha que alguna de las federales.

Posteriormente, al analizar la validez constitucional de disposiciones transitorias de la Constitución de Tlaxcala que – como en este caso– trasladaba la homologación de las elecciones de la entidad, hasta el proceso electoral federal de año dos mil veintiuno y modificaba los periodos de los cargos de elección popular en la entidad, reduciendo el correspondiente a la gubernatura y ampliando los de diputaciones e integrantes de

SUP-OP-3/2016

ayuntamientos; las y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinaron que resultaba fundado y suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las previsiones, el reclamo relativo a la falta de homologación de, por lo menos, una de las elecciones en la entidad con las elecciones federales a celebrarse en el año dos mil dieciocho.

El Supremo tribunal arribó a tal conclusión al considerar que en acatamiento a lo dispuesto por la propia norma fundamental, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales disponía en su artículo 25, párrafo 1; noveno y décimo primero transitorios que:

- Que las elecciones locales ordinarias en las que se elijan gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales, integrantes de los Ayuntamientos en los Estados de la República, así como jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.
- Los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tendrán lugar el primer domingo de junio del año dos mil quince iniciarán en la primera semana del mes de octubre del año dos mil catorce. Para tal efecto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral



SALA SUPERIOR

aprobará los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la presente ley.

- Las elecciones ordinarias federales y locales a verificarse en dos mil dieciocho se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

De modo que resultaba fundado el concepto de invalidez, dado que la legislatura estatal omitió homologar, por lo menos, una de las elecciones locales con las elecciones federales que se celebraran en el año dos mil dieciocho, estando obligada a ello.

Bajo tales consideraciones, en aquel precedente las y los ministros determinaron por unanimidad de diez votos, ordenar a la legislatura del Estado que legislara y homologara por lo menos una de las elecciones del Estado con la fecha de las elecciones federales a celebrarse el primer domingo de julio de dos mil dieciocho.

En consecuencia, se estima que en el caso la Legislatura de Coahuila incumple el mandato constitucional, ya que como se señaló el artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la reforma político electoral de dos mil catorce establece de forma extraordinaria que la elección federal de dos mil dieciocho se celebrara el primer domingo de julio, por lo que solo en esa fecha sería coincidente la elección local.

Noveno concepto de invalidez, planteado por el Partido Joven de Coahuila.

Omisión de regular convenios de participación entre partidos y agrupaciones políticas

El artículo 25 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgrede** la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque omite regular convenios entre partidos y agrupaciones políticas para participar en las elecciones.

Motivos del disenso

El partido accionante señala que la norma controvertida carece por omisión legislativa de un apartado en el que se establezca que las agrupaciones políticas estatales podrán participar con convenios respectivos en los procesos electorales, mediante el registro respectivo de partidos políticos, sin embargo el artículo 39 del propio código establece que los partidos políticos tendrán los mismos derechos que establecen los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos en los que se regula tal derecho.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 25.

1. Las agrupaciones políticas son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.



2. Las agrupaciones políticas no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia, las denominaciones de "partido" o "partido político".
3. Para obtener el registro como agrupaciones políticas estatales, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto los siguientes requisitos:
 - a) Contar con un mínimo de 3,000 asociados en el Estado;
 - b) Contar con un órgano directivo, y
 - c) Contar con documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido político.
4. Los interesados presentarán, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acrediten los requisitos anteriores y los que, en su caso, señale el Consejo General del Instituto.
5. El Consejo General del Instituto, dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente.
6. Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la agrupación interesada.
7. El registro de las agrupaciones políticas cuando hubiese procedido, le conferirá de inmediato los derechos y obligaciones que establece este Código, salvo las excepciones previstas en el mismo.
8. Las agrupaciones políticas gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en este Código.
9. Presentarán al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad, el cual deberá presentarse a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.
10. La agrupación política estatal perderá su registro por las siguientes causas:

SUP-OP-3/2016

- a) Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- b) Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
- c) No rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;
- d) No acreditar actividad alguna durante un año calendario, en los términos que establezca el reglamento;
- e) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código,
- f) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro, y
- g) Las demás que establezca este Código.

Opinión

Se estima que contrario a lo aducido por el accionante, el precepto de mérito es constitucional, por las siguientes razones.

Se estima que el artículo cuestionado en sí mismo no puede considerarse como inconstitucional, puesto que en modo alguno prohíbe, restringe o limita derecho alguno de las asociaciones políticas o de los ciudadanos que las conforman.

En efecto, en el precepto legal cuestionado al establecer la naturaleza y funciones de las asociaciones políticas, no regula impedimento o prohibición alguna para la unión de tales asociaciones con los partidos políticos.



SALA SUPERIOR

En consecuencia, la norma jurídica contenida en el precepto cuestionado, por sí mismo, no adolece de la inconstitucionalidad que pretende el partido actor.

Ahora bien, no se concuerda con el argumento del actor, en el sentido de que la reforma vulnera lo establecido en los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos, porque la inconstitucionalidad de una ley debe evidenciarse a partir de la contradicción o vulneración de preceptos constitucionales, no a partir de la contradicción que pudiera existir con otro ordenamiento legal.

Por otra parte, tampoco puede admitirse dicho argumento, puesto que el hecho de que la legislación federal esté reglamentada en determinado sentido, ello no quiere decir que las legislaturas de los estados tengan que realizar una copia fiel y dogmática de tal legislación.

La precisión contenida en el pacto federal respecto de su carácter de norma superior implica, que tanto la legislación federal como las legislaciones estatales se adecuen, según sus propias características políticas y sociales, a la Constitución, pero ello no implica que, necesariamente, deba existir similitud o identidad entre aquéllas, pues lo único a lo que están obligadas dichas legislaciones es a ser conformes con la Constitución Federal.

Decimo concepto de invalidez, promovido por el Partido Joven de Coahuila.

Requisitos excesivos para la constitución de partidos políticos.

El artículo 31, párrafo 1, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgrede** el numeral 133; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El partido político aduce que en el artículo 31, fracción II, del Código Electoral local, se establece que el número de afiliados que concurren a las asambleas municipales como requisito para la constitución de un partido no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del distrito, o municipio, según sea el caso.

Lo anterior, considera que es contrario a lo dispuesto en los artículos 10, numeral 2, inciso c), y 13, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos en los que se establece que el número total de militantes en la entidad no podrá ser menor al 0.26% del padrón electoral y que el número de afiliados que ocurran y participen en las asambleas, en ningún caso podrá ser menor al 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o demarcación, esto es, el Código local establece mayores requisitos que los señalados en la Ley General, cuando la ley local debe ser armónica con la General.



Asimismo, aduce que las disposiciones locales señaladas violan el principio de legalidad, al ser atribución del Congreso de la Unión el fijar las competencias de la federación y los estados respecto de los partidos políticos, por lo que en el caso, dicha atribución al no ser exclusiva de la entidad federativa debe estar sujeta a las disposiciones de la Ley General, por lo que en el caso, al exigir mayores requisitos, dichas normas carecen de fundamento constitucional.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 31.

1. Toda organización que pretenda constituirse como partido político local deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) La celebración, por lo menos en las dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 1.5 por ciento del padrón electoral del distrito, o municipio, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente, que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva.

Opinión

Esta Sala Superior opina que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución, por lo siguiente:

SUP-OP-3/2016

La reforma constitucional en materia político-electoral, estableció que se encontraba vedado para las legislaturas locales la emisión de normas generales en materia de partidos políticos.

Ello es así, porque a partir de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-U, y **Segundo Transitorio** del propio decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que sería precisamente el Congreso de la Unión el encargado de expedir las leyes en las cuales se establecieran, entre otras, las normas, plazos y requisitos para el registro legal de los partidos políticos nacionales y locales, así como su intervención en los procesos electorales.

De igual forma, en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal se establece que los Estados garantizarán las materias establecidas en la propia fracción IV, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia.

Con base en lo antes señalado se concluye que el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de constitución y 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.



En el caso, la porción normativa impugnada establece que el número de afiliados que concurren a las asambleas municipales no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del padrón electoral.

Como se advierte, dicha porción normativa establece requisitos para la constitución de un partido político local, lo cual está regulado en los artículos 10, numeral 2, inciso c), y 13, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, en los que se exigen, entre otros requisitos, la celebración de una asamblea en por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales locales, municipios o demarcaciones territoriales, según sea el caso, en los que se certificará que el número de afiliados que ocurran y participen en las asambleas no sea menor al 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o demarcación atinente.

Por tanto, la porción normativa controvertidas establecen tópicos que se encuentran vedados a las legislaturas locales, debido a que, como se apuntó previamente, tal atribución se encuentra conferida al Congreso de la Unión.

Igualmente, debe mencionarse que al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que, las legislaturas locales se encontraban impedidas, incluso para replicar la normativa federal en el ámbito local.

SUP-OP-3/2016

Así, se considera que se contraviene lo dispuesto por las normas de clausura del sistema previstas en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decimoprimer concepto de invalidez, promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

Vulneración al derecho de libertad de expresión.

Los artículos 55, párrafo 1, 189, párrafo 1 y 190 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgreden** los numerales 1, 6, 7, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 41 primer párrafo, fracciones I y V, 99, 116, fracción IV, inciso b), 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El partido accionante estima que los artículos controvertidos vulneran el derecho de libertad de expresión contenido en los artículos 6 y 7 constitucionales toda vez que sujeta y condiciona a determinados contenidos el uso y ejercicio de la prerrogativa de los partidos políticos en la propaganda estatal, ya que la manifestación de ideas no debe ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Además, señala que el artículo 41 párrafo primero fracciones I y III, Apartado B, establece que los partidos políticos tienen en todo



SALA SUPERIOR

tiempo el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, además el Instituto Nacional Electoral es la única autoridad para administrar el tiempo que corresponde al estado en radio y televisión y que la única limitante que tienen los partidos políticos en el uso y disfrute de tal prerrogativa es abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Por lo anterior el partido promovente señala que las normas controvertidas indebidamente restringen a determinados aspectos el derecho de difusión libre por cualquier medio de ideas, opiniones e información, lo que es contrario al libre ejercicio de tal derecho.

Además, señala que conforme al artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos pueden realizar en pleno ejercicio de su libertad de expresión, los mensajes que difunden, por lo que éstos no están sujetos a censura previa.

De igual forma manifiesta que respecto al artículo 189, párrafo 1, controvertido, si establece que la propaganda y mensajes que se difundan en precampañas y campañas se ajustara a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6 constitucional, omite referenciar al diverso 7 de la propia Carta Magna, que de manera específica establece el derecho de difusión por cualquier medio de ideas, opiniones e información, por lo que solicita una interpretación conforme, en el sentido de que las autoridades electorales deben constreñirse a conocer exclusivamente de los asuntos relativos a expresiones que calumnien a personas.

SUP-OP-3/2016

Por otra parte, señala que respecto al artículo 190, párrafo 1, del Código Electoral local, estima que es contrario al principio de certeza, porque permite que las reglas específicas para la colocación de propaganda establecidas en el propio ordenamiento, puedan ampliarse a través de un reglamento.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 55.

1. Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción, plataformas electorales, actividades permanentes y candidaturas a puestos de elección popular.

Artículo 189.

1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución General.

Artículo 190.

1. En la colocación de propaganda electoral los partidos políticos y candidatos observarán el reglamento que para tal efecto emita el Consejo General del Instituto y las normas federales, estatales y municipales aplicables.

Opinión

Se estima que los preceptos controvertido se apegan a la regularidad constitucional ya que en modo alguno prohíben,



restringen o limitan derecho alguno en materia de libertad de expresión.

En efecto, la premisa sobre la cual se pretende hacer ver la presunta inconstitucionalidad es errónea toda vez que el promovente confunde el hecho de que el legislador al señalar el contenido que debe contener la propaganda electoral se restringe de alguna forma su libertad de expresión.

Al respecto esta Sala Superior se ha manifestado en relación con el derecho a la libertad de expresión en materia electoral de lo cual se puede señalar lo siguiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 6. y 7, párrafo primero, lo siguiente:

Artículo 6.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado"

Artículo 7.

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

...

SUP-OP-3/2016

De lo anterior se advierte que el derecho de libertad de expresión, tiene como rasgo distintivo se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales y la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos; se ataque a la moral, se afecten los derechos de terceros, se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

Además, este órgano jurisdiccional ha estimado que tales preceptos establecen como inviolable la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; sin que sea dable establecer censura previa, ni exigir fianza a los autores o impresores; como tampoco permitido coartar la libertad de imprenta, siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública.

Así, la prohibición de la censura previa no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o en su caso, que el legislador no esté legitimado para emitir *ex-ante*, normas en consideración a los límites del derecho de libre expresión.

Lo que implica es que estos límites no se pueden hacer valer en forma previa, mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más un determinado mensaje destinado al conocimiento público; los límites se deben hacer valer a través de la determinación de responsabilidades jurídicas posteriores, tanto de naturaleza civil como penal y administrativa.



SALA SUPERIOR

Acorde a lo narrado, se ha considerado que es factible imponer ciertos límites y reglas respecto al ejercicio del derecho a la libre expresión, incluso respecto del contenido, características y modalidades de los mensajes.

Sin embargo, la determinación y aplicación de estos límites debe ser posterior; esto es, no puede excluirse, en forma previa, el mensaje del conocimiento y probable debate público, sino que se debe permitir la difusión y el sometimiento de las opiniones y mensajes al conocimiento y probable debate público que aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática y, de ser el caso, al escrutinio administrativo y jurisdiccional.

Tal construcción ha sido elaborada por esta Sala Superior con apoyo del criterio emitido por el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recogido en la jurisprudencia P./J.26/2007, cuyo rubro es: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN . SUS LÍMITES."

Todo lo anterior, resulta ilustrativo para establecer la premisa errónea de la cual parte el partido accionante respecto a su propuesta de inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, toda en forma alguna se ve limitada la libertad de los partidos políticos y candidatos para realizar propaganda electoral.

SUP-OP-3/2016

En efecto el artículo 41 párrafo 1 establece que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos

Por otra parte el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las diversas interpretaciones que esta Sala Superior han señalado que por "campaña electoral", la cual se entiende por las acciones realizadas en conjunto por parte de los institutos políticos, coaliciones y candidatos a fin de obtener el voto por parte del electorado, siempre y cuando, a través de ella no se vulnere los principios de legalidad e igualdad en la contienda.

Por su parte, por "propaganda electoral" se entiende al cumulo de materiales gráficos, videográficos, electrónicos o de cualquier otro tipo que durante el tiempo que transcurre una campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, candidatos y simpatizantes, para ser presentados al electorado, con la intención de captar adeptos y reducir el números de éstos



SALA SUPERIOR

respecto de los otros partidos, teniendo como restricción el empleo de expresiones denigrantes, calumniosas, o que induzcan a la violencia, así como cuestiones de índole religioso y las demás que prevé la normatividad federal electoral.

En cuanto a los "actos de campaña", estos se definen como las reuniones, asambleas, marchas o cualquier acto público que tenga como finalidad promover alguna candidatura al electorado, teniéndose como prohibición la asistencia de servidores públicos en su carácter como tales.

En esta lógica, contrario a lo señalado por el promovente, las normas controvertidas en forma alguna establecen restricciones indebidas a la libertad de expresión, por el contrario, regulan la forma en que los partidos políticos cumplan sus fines constitucionales y legalmente establecidos

Además, aun cuando el artículo 189, párrafo 1, reclamado, deje de referir expresamente el artículo 7 constitucional, tal precepto constitucional debe ser atendido por toda autoridad, toda vez que forma parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ende es de observancia obligatoria.

Finalmente, se estima que si bien el artículo 190, párrafo 1, establece la posibilidad de que en un reglamento se establezcan las modalidades de colocación de propaganda electoral, como se señaló tal cuestión no implica limitación indebida a la libertad

de expresión, ya que solo regula la forma en como los partidos políticos tiene la posibilidad de acceder a tal prerrogativa.

Decimosegundo concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Debates en medios de comunicación.

El artículo 56, párrafo 4, inciso a) del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza vulnera lo previsto en los artículos 1°, 6°, párrafo segundo, 116, fracción IV, inciso b) e i), y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el inciso d), fracción II, del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, además del artículo 13.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Motivos del disenso.

El partido promovente afirma que, el señalado precepto normativo regula en forma deficiente la realización de debates que organicen los medios de comunicación, ya que omite establecer el deber de los medios de comunicación de invitar a todos los candidatos registrados al mismo cargo de elección popular, para que asistan a los debates que se organicen en el ámbito de la elección correspondiente lo que podría derivar en



una adquisición indebida de tiempo o cobertura informativa, pues los no invitados estarían en desventaja.

De igual modo, sostiene que la norma reclamada únicamente autoriza a los medios de comunicación local para organizar tales debates, omitiendo señalar a los medios de cobertura nacional, lo que en su concepto, contraviene los principios de certeza y no discriminación.

Finalmente, Morena señala que la citada disposición de manera incierta y contradictoria, ordena a los medios de comunicación que comuniquen la organización de los debates al “Instituto o a los institutos locales, según corresponda”, pero el glosario del artículo 2, incisos l) y m), del Código Electoral del Estado, precisa por “Instituto” al Instituto Electoral de Coahuila y por “Instituto Nacional” al INE, sin que haga referencia a “institutos locales”, lo que genera imprecisión respecto a qué autoridad electoral habrán de comunicar la organización de los debates.

Precepto tildado de inconstitucional.

Artículo 56.

[...]

4. Los medios locales 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;

[...]

Opinión.

Se estima que el precepto impugnado se apega a la regularidad constitucional por lo siguiente

En principio, es de destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad, 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como en las diversas identificadas con la clave 86/2014 y su acumulada 88/2014, estimó lo siguiente:

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;

SUP-OP-3/2016

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

SUP-OP-3/2016

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 se considera que no resulta inconstitucional, en lo conducente, el artículo 56, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Adicionalmente, la Sala Superior estima que no se puede advertir que el Poder Reformador de la Constitución haya establecido un mecanismo específico para la difusión o transmisión de los



SALA SUPERIOR

debates entre candidatos, sino que confirió al legislador secundario la atribución de regular las modalidades que considerara pertinentes para su difusión en medios de comunicación.

En efecto, en términos de lo dispuesto en el artículo SEGUNDO transitorio, fracción II, inciso d), del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación del diez de febrero de dos mil catorce, en la materia que nos ocupa, el Constituyente Permanente dispuso a la letra:

[...]

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;

[...]

Como se observa, el Constituyente Permanente estableció que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el Congreso de la Unión debiera regular el tema en estudio.

En esa orden, en el artículo 218, de la citada Ley General se estableció lo siguiente:

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



SALA SUPERIOR

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.

Del contexto normativo reseñado, la Sala Superior advierte en primer término, que el Poder Reformador de la Constitución no dispuso un modelo específico, único o determinado para la difusión de los debates en radio y televisión, de modo que otorgó al legislador secundario plena facultad de configuración legislativa para regular sobre la materia.

SUP-OP-3/2016

En ese sentido, en el orden legal se estableció expresamente la forma en que habrán de difundirse los debates organizados por parte del Instituto Nacional Electoral o las autoridades electorales locales, así como aquellos que podrán organizar los medios de comunicación locales y nacionales.

En atención a lo anterior, se considera que la porción normativa del artículo 56, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por mandato del Constituyente Permanente, debe ser interpretada y aplicada de conformidad con los parámetros establecidos en la Constitución Federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de debates en medios de comunicación.

Por tanto, se estima que el precepto normativo impugnado debe interpretarse en el sentido de que los debates entre candidatos en elecciones a nivel local pueden ser transmitidos mediante las señales de radio y televisión nacional, que se difundan dentro del marco geográfico del cargo para el cual contienden.

Para ello, la autoridad electoral debe llevar a cabo las acciones necesarias tendentes a propiciar la celebración de los debates, siempre tomando en cuenta las condiciones propias de la contienda en cada uno de los distritos electorales, las posibilidades técnicas y de disponibilidad de recursos, así como las condiciones para su difusión.



Al respecto, no debe pasar desapercibido que conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción III, Apartado A de la Constitución Federal, 30, párrafo 1, incisos g) y h) y 44, párrafo 1, incisos a) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral es autoridad única para la administración de tiempos en radio y televisión, y cuenta con atribuciones para emitir la normativa necesaria para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra la promoción de voto, la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

Conforme a lo anterior, y atendiendo a los principios de acceso a la información y máxima publicidad establecidos en el artículo 6º y 41 de la Constitución, el Instituto Nacional Electoral deberá ejercer sus facultades en la materia, para dictar las medidas necesarias, de acuerdo con las posibilidades materiales y técnicas, que aseguren la transmisión y difusión de los debates, a cargos diversos al de presidente de la república, dentro de la demarcación territorial que comprenda el distrito electoral federal en el que se organice el debate.

Decimotercer concepto de invalidez.

Financiamiento público estatal condicionado a contar con representatividad en el congreso

SUP-OP-3/2016

El artículo 58, párrafos 1, inciso a), fracción II, i e II, numeral 2, párrafo primero del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgreden** el artículo 41, base II; 73, fracción XXIX-U; 116, base IV, inciso g) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.

El Partido de la Revolución Democrática señala que la disposición normativa en comento es contraria a los artículos 41, Base II; 73, fracción XXIX-U; 116, Base IV, inciso g) y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para el otorgamiento del financiamiento público estatal a los partidos políticos se establece la “condicionante adicional”, de tener representación en el Congreso del Estado, no obstante haber conservado su registro.

Aduce que, la norma referida, no guarda conformidad con los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados, al establecer condiciones distintas a las de las bases constitucionales, al limitar el otorgamiento del financiamiento público a los partidos que tengan representación en el Congreso del Estado.

Que exigir a un partido político que para acceder al financiamiento en forma equitativa demuestre no sólo el porcentaje de votación que le permitió conservar su registro, sino



adicionalmente tener representación en el Congreso, constituye una medida que no persigue un fin legítimo, en tanto que no busca garantizar que solo aquellos partidos que cuenten con una fuerza política significativa gocen de financiamiento, sino que desarrolla una fórmula que no se prevé en la propia Norma Fundamental.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 58.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

[...]

II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

i. El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos **con representación en el Congreso Estatal;**

ii. El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida que hubiese obtenido cada partido político **con representación en el Congreso Estatal**, en la elección local inmediata anterior de diputados;

[...]

2. Los partidos políticos estatales que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal **no cuenten con representación en el**

SUP-OP-3/2016

Congreso Estatal, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

Opinión. La Sala superior estima que las porciones controvertidas se apartan de la regularidad constitucional, por las razones siguientes.

En primer lugar, el numeral bajo análisis, prevé que el Consejo General del Instituto Electoral local determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, el cual deriva de la multiplicación del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal, a la fecha de corte de septiembre de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en el Estado.

El resultado obtenido de la mencionada operación representa el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes, el cual se distribuirá de la siguiente forma: treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en el Congreso Estatal; y, el setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en el Congreso Estatal, en la elección local inmediata anterior de Diputados.

Asimismo, el precepto legal establece que aquellos institutos políticos que hayan conservado su registro, pero que no tengan



representación en el Congreso local, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, por un monto equivalente al dos por ciento (2%) del total del financiamiento que les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y únicamente participaran del financiamiento público para actividades específicas en la parte que se distribuye de forma igualitaria, es decir el treinta (30%) por ciento de ese concepto.

Ahora bien, es importante señalar que conforme a lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, inciso a), y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen derecho a participar del financiamiento estatal que se distribuye de la siguiente forma: treinta por ciento (30%) en forma igualitaria y el setenta por ciento (70%) que se asigna de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

En tal orden de ideas, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1 y 41 párrafo segundo, Base II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte un principio de equidad en materia electoral el cual es una manifestación del principio de igualdad, que opera en la distribución del financiamiento público, y se otorga a los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades.

Ahora bien, la Constitución Federal contempla una igualdad formal, pero como puede verse las igualdades no son absolutas, son parciales cuando se combinan y se enfrentan con otros derechos, por lo que ello depende del caso concreto y las finalidades que persigue la norma.

En efecto, en relación a nuestro sistema electoral, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el Caso Castañeda Gutman contra México:

159. En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que "no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible".

160. Son éstas las bases que la Corte estima deben guiar la resolución de esta causa, que se refiere a la manera cómo México diseñó este sistema.



[...].

193. La Corte considera que el Estado ha fundamentado que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales. La necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; **la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones;** y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. Todas ellas responden a un interés público imperativo. Por el contrario, los representantes no han acercado elementos suficientes que, más allá de lo manifestado en cuanto al descrédito respecto de los partidos políticos y la necesidad de las candidaturas independientes, desvirtúe los fundamentos opuestos por el Estado.

[...]

211. La Corte ha sostenido que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. **Asimismo, esta Corte ha distinguido entre distinciones y discriminaciones, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.**

De lo anterior, podemos advertir que, en el ámbito de los derechos políticos, se materializan por medio de la expedición de normas, y adopción de medidas que sirvan para implementar los derechos y oportunidades, incluyendo a los partidos políticos.

En su momento, se señaló que México justificó por un interés público, necesidades sociales basadas en razones históricas y

políticas, que el registro de candidatos se llevara a cabo únicamente a través de los partidos políticos y, se agregó la necesidad de establecer un sistema de financiamiento predominantemente público para lograr los fines requeridos.

Asimismo, la Corte Interamericana en relación al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se refiere al derecho a la igualdad, sostuvo que no toda distinción, por sí misma puede resultar ofensiva, pues las mismas constituyen diferencias compatibles con dicha convención, mientras que las discriminaciones constituyen diferencias arbitrarias.

En efecto, el artículo 41, Base II de nuestra Constitución, establece las bases de aplicación para el financiamiento público gubernamental, entre ellas, señala que los recursos provenientes del erario serán distribuidos de manera equitativa, y se remite a la ley secundaria para su regulación, por lo que se establece el principio de equidad a nivel constitucional.

En ese sentido, para que una restricción al ejercicio de un derecho se estime ajustada a la Constitución, es necesario que ésta persiga un fin legítimo, que resulte idónea y eficaz en relación a aquél y, que además resulte igualmente proporcional.



SALA SUPERIOR

En el caso, la porción normativa cuya constitucionalidad se cuestiona, no resulta legítima en función del fin perseguido, dado que en realidad, constituye una restricción injustificada al derecho de los partidos políticos para acceder de forma equitativa al financiamiento público, que se aleja de los márgenes delimitados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, porque instaure una regla de acceso al financiamiento público que se basa exclusivamente en la representación que un partido político pueda tener en el órgano legislativo, relegando con ello la fuerza electoral que como factor preponderante se reconoce en la Constitución Federal para la distribución de la anotada prerrogativa constitucional.

En efecto, los artículos 41 y 116 de la norma fundamental, estipulan una restricción aplicable tanto a los partidos políticos nacionales como estatales, en el sentido de que éstos deben alcanzar al menos el tres por ciento de la votación en las elecciones del Ejecutivo o Legislativo local para tener acceso al financiamiento público.

Asimismo, las referidas normas prevén la forma en que el financiamiento público debe ser distribuido conforme al principio de equidad, es decir, repartiendo en forma igualitaria una porción

y, el resto conforme a la fuerza electoral demostrada por cada uno de los institutos políticos.

Por lo tanto, la representatividad alcanzada en el órgano legislativo no constituye un componente a considerar en la asignación del financiamiento público conforme al orden constitucional, por lo que, su inclusión como elemento esencial en el artículo 58, párrafos 1, inciso a), fracción II, i e ii; y, 2, párrafo primero, del Código Electoral para el Estado de Coahuila, se aleja de la norma fundamental.

Lo anterior, en virtud de que importa una restricción adicional que no se sustenta en la simple condición de partido político –reparto igualitario del treinta por ciento– o en la fuerza electoral –reparto del setenta por ciento–, sino en la representatividad alcanzada en la conformación del órgano legislativo.

Luego, la representación que un partido político pueda o no tener en el referido órgano, no constituye un indicador fiel de su fuerza electoral, dado que existen múltiples factores que pueden incidir en la actualización de aquella hipótesis, como son la competitividad electoral, el número de partidos políticos, las alianzas o coaliciones, la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, por citar algunas.



En esa lógica, exigir a un partido político que para acceder al financiamiento público de forma equitativa, demuestre no sólo tener un porcentaje de votación que le permita conservar su registro, sino adicionalmente tener representación en el órgano legislativo, se trata de una restricción que no persigue un fin legítimo, en la medida que no busca garantizar que sólo aquellos partidos con una fuerza electoral significativa gocen del financiamiento conforme a la fórmula desarrollada en la propia Constitución, sino que, implica una disminución de la prerrogativa constitucional sobre la base de un factor que, primeramente no prevé la norma fundamental y, en segundo término no resulta invariablemente demostrativo de la fuerza electoral.

Todo ello, tomando en consideración que la concesión de la prerrogativa constitucional del financiamiento público, tiene como objetivo que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuenten con los recursos que el estado proporciona para el desarrollo de sus actividades, tanto dentro como fuera de los procesos electorales, para lo cual, únicamente les es exigible demostrar representatividad respecto de la ciudadanía y no respecto de la integración de un órgano legislativo.

Es decir, lo jurídicamente relevante en términos de la norma constitucional, es que los partidos políticos cuenten con un respaldo mínimo de la ciudadanía que les permita constituirse como una opción política viable en el contexto de una sociedad

democrática, no así que necesariamente deban contar con representación en el órgano legislativo.

Por lo tanto, la disminución del financiamiento público a los partidos políticos –dos por ciento del financiamiento que por actividades ordinarias corresponda a los demás– no obstante haber conservado su registro al obtener el tres por ciento de la votación, es una medida que, como se apuntó, atiende a la conformación de un órgano de representación política y no a la fuerza electoral demostrada con el voto ciudadano, por lo que constituye una medida que afecta el principio de equidad en la distribución del financiamiento conforme a las normas constitucionales invocadas –artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–.

Incluso, tal exigencia evidentemente no resulta idónea, porque de acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal, la participación a dicho porcentaje se asigna de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, sin que se advierta como limitante para su obtención, el haber obtenido representación en el congreso local.

En consecuencia, para la Sala Superior el **artículo 58, párrafos 1, inciso a), fracción II, i e ii; y, 2, párrafo primero, del Código Electoral para el Estado de Coahuila, se aparta de la**



constitución por cuanto hace a la exigencia adicional de contar con representación en el Congreso para efecto de que los partidos políticos puedan acceder al financiamiento público estatal en condiciones de equidad, tanto para actividades ordinarias permanentes como para actividades específicas, no obstante haber conservado su registro.

Decimocuarto concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Indebida sanción por recibir aportaciones anónimas.

El artículo 61, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgrede** los numerales 41, Base II y 116, Base IV, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los principios de certeza, congruencia y contradicción, al prohibir a los partidos políticos recibir aportaciones anónimas y de hacerlo obligarlos a entregarlas a la beneficencia pública.

Motivos del disenso.

El demandante aduce que las disposiciones constitucionales contravenidas regulan las reglas a que se debe sujetar el financiamiento de los partidos políticos, mientras la norma cuestionada de manera contradictoria propicia que tales entes reciban aportaciones prohibidas, como las que provengan de

SUP-OP-3/2016

personas anónimas, y en franca desatención al principio de certeza los obliga a devolverlas de haberlas recibido.

Se agrega en el concepto de invalidez que si el marco constitucional garantiza el monto máximo de las aportaciones que se pueden hacer a los partidos políticos, para los procesos internos de selección de candidatos así como para las campañas electorales, y establece la prohibición para esos entes de aceptar o rechazar cualquier tipo de aportación o donativo diverso a los permitidos, el proscribir las aportaciones anónimas y luego de manera contradictoria ordenar que se entreguen a la beneficencia pública, propicia fraude a la ley.

Para el demandante, la disposición cuestionada es incongruente, y por ende, contradictoria, porque la prohibición que establece la debió sancionar dentro del catálogo de faltas cometidas por los partidos políticos, y sancionarla conforme lo dispone la propia ley, pero establece la posibilidad de que reciban aportaciones anónimas, con independencia de que ordene reintegrarlas a la asistencia pública.

Para el accionante, al ser evidente la prohibición absoluta de hacer aportaciones a partidos, candidatos, precandidatos o aspirantes a cargos de elección popular, la norma cuestionada deja de salvaguardar los principios de legalidad y equidad, porque es evidente que las personas físicas y jurídicas señaladas en la normatividad tienen prohibición de financiarlos, y en ese



supuesto se debieron considerar las aportaciones anónimas, de ahí que la porción normativa controvertida al aceptar de manera indirecta que se pueden recibir dádivas prohibidas es contraria al marco constituicional.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 61.

....

2. Quedan prohibidas las aportaciones anónimas. Cuando un partido político las reciba, queda obligado a entregarlas a la beneficencia pública....

...

Opinión.

Se estima que la norma controvertida se ajusta a la regularidad constitucional por lo siguiente.

La norma cuya inconstitucionalidad se plantea prevé como hipótesis jurídica la prohibición para los partidos políticos de recibir aportaciones anónimas, y la obligación de entregarlas a la beneficencia pública de haberlas recibido.

Tal precepto se advierte conteste al marco regulatorio que se estima vulnerado, dado que el artículo 41 constitucional, establece que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo

SUP-OP-3/2016

sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará su financiamiento, el que se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, debiéndose garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; destacando la norma suprema que la ley también fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, precisando el monto máximo de las aportaciones de militantes y simpatizantes; ordenando además los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, disponiendo de las sanciones que deban imponerse por incumplir esas disposiciones.

A su vez, el artículo 116 del Código Supremo, en lo relativo dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán, entre otros aspectos, que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en precampañas y campañas, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.

De esta manera, la porción normativa controvertida, leída de manera integral con el contenido del precepto en el que se



inserta, específicamente con el párrafo 1, que establece en síntesis que los entes o personas señaladas en el artículo 54 de la Ley de Partidos, no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, permite establecer que es conforme al marco constitucional que el demandante estima desconocido.

Tal consideración deriva del hecho de que el legislador de Coahuila, en uso de sus facultades y dentro de los lineamientos establecidos por los artículos 41 y 116 de la Carta Magna, procedió a establecer la manera en que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con financiamiento, garantizando que en éste prevalezcan los recursos públicos.

De esta manera, si en la norma controvertida se precisa cuales personas físicas y jurídicas están impedidas para hacer aportaciones a los partidos políticos, y en la normatividad atinente se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante las campañas, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, disponiendo las sanciones a imponerse de incumplir tales disposiciones, el que la norma reclamada establezca que de recibir alguna aportación anónima les deriva a los partidos obligación de entregarla a la asistencia pública, se advierte dentro de los

SUP-OP-3/2016

parámetros reglamentarios al manejo del financiamiento a que tienen derecho los partidos políticos.

Es de destacarse que en su conformación, la norma impugnada remite a la Ley General de Partidos Políticos, a fin de determinar cuáles sujetos están impedidos para hacer aportaciones a título de financiamiento privado a los entes públicos, advirtiéndose que ese ordenamiento federal establece también que estos entes también tiene prohibición para recibir aportaciones de “personas no identificadas”.

De esta manera, este órgano jurisdiccional estima que contrario a lo propuesto en el concepto de invalidez en análisis, el precepto legal cuestionada se apega al orden constitucional, en razón de que dentro de los tópicos regulados en el mismo inserta la prohibición de que los entes públicos reciban aportaciones anónimas, y establece que de así ocurrir, el partido político beneficiado debe entregar ese haber indebido a la beneficencia pública.

Por tanto, la norma tildada de inconstitucional se advierte apegada al principio de certeza, reconocido en la Constitución Política, porque si el financiamiento a los partidos políticos está acotado a las hipótesis detalladas en la propia norma suprema, debiendo ser reglamentado por los ordenamientos legales en la materia, y esa norma solamente establece la base para considerar que, de llegar a recibir un partido político alguna



aportación anónima, que le genere incremento económico indebido, debe entregar el monto atinente obtenido de forma indebida a la asistencia pública, como producto de su desacato al marco constitucional y legal relativo, por ser ese provecho económico contrario a la normatividad, sanción que lejos de ser contradictoria con el ordenamiento en el que está inserta, propicia el manejo adecuado del financiamiento público de los partidos políticos en Coahuila.

En efecto, la disposición controvertida es conforme a lo dispuesto por los artículos 41 y 116 constitucionales, porque se entiende justificada a nivel constitucional, para propiciar el manejo transparente del financiamiento a los partidos políticos y la equidad en la contienda electoral, en tanto prevé una medida sancionatoria respecto de un hecho irregular acreditado, medida que se aprecia justa y procedente ante el beneficio ilícito obtenido que se puede imponer ante la contravención al marco normativo aplicable.

Decimoquinto concepto de Invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática

Indebida regulación respecto a la apertura de cuentas bancarias, secreto bancario y prorrateo con elecciones federales.

SUP-OP-3/2016

Los artículos 62 y 69 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, 152, vulneran el artículo 41, fracción V, apartado b, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que invaden la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral.

Motivos del disenso.

En concepto del Partido de la Revolución Democrática el artículo 62 citado, pretende regular aspectos de las reglas para el financiamiento de los partidos políticos y otorgar competencia al Órgano Público Local Electoral respecto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivos, inclusive establece que dichos conceptos no estarán protegidos por los secretos bancarios para el Consejo General de dicho órgano administrativo electoral, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones.

Asimismo, el partido accionante señala, en cuanto al artículo 69 del Código Electoral referido, que con el contenido de dicho numeral se le pretenden atribuir facultades al Consejo General del Órgano Público Local Electoral, para regular las reglas aplicables al prorrateo para las elecciones locales sin participación de candidatos cargos de elección federal; cuestiones que son relativas a la fiscalización y, por tanto, competencia del Instituto Nacional Electoral.



Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 62

1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:

a) Deberán informar al Consejo General del Instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;

b) Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;

c) En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos **no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto**, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y

d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

Artículo 69.

1. Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, aplicando en lo conducente, las normas establecidas en el artículo 83 de la Ley de Partidos.

2. En los casos en los que se promocióne a dos o más candidatos a cargos de elección popular en elecciones estatales, sin que haya participación de candidatos a cargos de elección federal, el Instituto determinará las reglas aplicables para el prorrateo.

OPINIÓN: Esta Sala Superior considera que los artículos combatidos faltan a la regularidad constitucional, en virtud de las siguientes consideraciones.

Artículo 62

En principio, es necesario dejar establecido, que el precepto citado cuya invalidez se pretende no se refiere a una regla de fiscalización, sino a un tópico relacionado con financiamiento privado.

El financiamiento privado es una cuestión que se vincula a la revisión del origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos con base en los informes presentados, por lo que si bien las reglas establecidas deben leerse de manera armónica con las disposiciones previstas para la fiscalización de los recursos, esta Sala Superior estima, que no le resulta aplicable el vicio que le atribuye el partido accionante, respecto a la pretendida invasión de facultades.

En el concepto de invalidez, el partido político aduce que es inconstitucional que se autorice al Consejo General del Organismo Público local para ser informado de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso establecido, en su caso, por los partidos políticos para la inversión de sus recursos líquidos, a efecto de obtener rendimientos financieros, así como que a dicho



SALA SUPERIOR

Consejo General no le sea oponible el secreto bancario o fiduciario respecto a estos instrumentos.

Si bien, carece de razón el partido en la primera parte de su planteamiento, esta Sala Superior considera que sí tiene razón respecto a que el Consejo General del Organismo Público local no esté limitado por los secretos bancario o fiduciario, porque conforme con lo establecido en los artículos 41, fracción V, Apartado B, penúltimo y último párrafos de la Constitución Federal, así como 190, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta facultad es exclusiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización.

En efecto, conforme con los artículos 41, fracción II y 116, fracción IV, de la Constitución Federal existe libertad configurativa para los congresos locales a efecto de regular el tema del financiamiento privado, dado que no se prevé alguna condición concreta que deba observar el legislador local sobre el tema.

Acorde con lo establecido en el artículo 124 de la propia Constitución, esa libertad no es absoluta, sino que debe ejercerse de manera que permita el real ejercicio por parte de los partidos políticos de sus prerrogativas, así como la vigilancia y fiscalización de la autoridad administrativa electoral,

SUP-OP-3/2016

considerando siempre el marco o la base previstos en las leyes generales en cuanto a este tópico.

De esta manera, los congresos estatales cuentan con la facultad soberana para establecer, entre las posibles variantes y opciones, las características y conceptualización que consideren más adecuadas para regular el financiamiento privado, sin estar vinculados, necesariamente al modelo previsto en la legislación general.¹⁰

Cuando los congresos estatales regulan un tema para el que son competentes gozan de libertad para elegir los instrumentos, sistemas o conceptualización concretos para hacer efectivo el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos previstas en la Constitución, pero quedan sujetos a observar las decisiones políticas fundamentales, valores, principios y reglas en materia electoral reconocidos en la norma fundamental, como ideal político del Estado mexicano, del cual forman parte las entidades federativas.

Una de las reglas establecidas en la reforma constitucional electoral de dos mil catorce consistió, precisamente, en facultar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para realizar la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas electorales, en los términos establecidos en la ley

¹⁰ Este mismo criterio se opinó en el expediente SUP-OP-32/2015



respectiva, concediéndole la potestad de delegar la función fiscalizadora a los Organismos Públicos locales.

En la referida reforma se dispuso expresamente que¹¹ “[...] *En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales*”, y que ***“En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico¹² será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.”***

En el caso, el legislador del estado de Coahuila optó por reiterar lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que dichos entes podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, así como las reglas previstas para ello en el citado artículo. En opinión de esta Sala Superior, por sí misma, esta reiteración no resulta inconstitucional, dada la libertad configurativa del Poder Legislativo local, la cual se debe leer en conjunto con lo dispuesto por el propio legislador en el artículo 65, del Código local, en el sentido de que esas reglas operarán solo cuando el Instituto Nacional Electoral delegue su

¹¹ Artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo y último párrafos de la Constitución Federal y 190, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² El numeral 3 del artículo 190 citado refiere concretamente a la Unidad Técnica de Fiscalización.

función fiscalizadora al Consejo General del Organismo Público local.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional considera inconstitucional lo establecido en el inciso c) del numeral 1 del artículo 62 del código electoral local, porque contraviene lo previsto en el artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo y último párrafo, de la Constitución, dado que en él se reconoce al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por conducto de su órgano técnico (Unidad Técnica de Fiscalización) como autoridad exclusiva para vencer la limitación al secreto bancario o fiduciario, aun cuando delegue la función fiscalizadora; de ahí que en opinión de este órgano jurisdiccional, la porción normativa en análisis resulte inconstitucional.

Artículo 69

En cuanto a la alegación de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática aduce que es inconstitucional que se le pretendan atribuir facultades al Consejo General del Organismo Público local para regular las reglas aplicables al prorrateo para las elecciones locales sin participación de candidatos a cargos de elección federal, pues, es una facultad delegada al Instituto Nacional Electoral. La porción normativa alegada, se establece en el párrafo segundo del artículo 69, del Código Electoral para el Estado de Coahuila, la cual se transcribe a continuación para mayor claridad.



“[...]”

En los casos en los que se promociones a dos o más candidatos a cargos de elección popular en elecciones estatales, sin que haya participación de candidatos a cargos de elección federal, el Instituto determinará las reglas aplicables para el prorrateo. [...]”.

La Sala Superior considera que le asiste la razón al partido político accionante, por lo que resulta inconstitucional dicha porción normativa, porque la facultad para emitir las normas que regulen temas de fiscalización, como lo es el prorrateo, son competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, a través de sus órganos facultados.

Lo anterior, porque, si bien, como ya se refiero en párrafos anteriores, el Instituto Nacional Electoral cuenta con la facultad de delegar algunas de sus atribuciones al Organismo Público local, como es el caso de la fiscalización a los partidos políticos, sin embargo, esa delegación no es absoluta, sino que esta queda sujeta a diversos requisitos que se deben observar, así como criterios y reglas en materia electoral que deben seguir, sustentados en la en la norma fundamental y leyes secundarias; de ahí que se advierta que el caso, la porción normativa combatida, no se refiere a la citada figura de delegación, sino pareciera que pretende otorgar una competencia directa al Organismo Público Local Electoral.

Para sustentar lo anterior, a continuación, se expone la normativa aplicable:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[...]

Artículo 41.

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

[...]

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

[...]

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

[...]”.



Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"[...]"

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

ii) Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, y

[...]

Artículo 190.

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

[...]

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

[...]

2. En el caso de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 192.

SUP-OP-3/2016

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

i) Elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local;

[...]

Artículo 195.

1. Los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

[...]

Artículo 199.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

[...]

b) **Elaborar** y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento **en materia de fiscalización** y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;

[...]”.

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 77.

[...]

2. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de



campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

[...]

Artículo 80.

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

Artículo 83.

1. Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:

a) Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;

b) Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y

c) En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.

2. En los casos en los que se promocióne a dos o más candidatos a cargos de elección popular, los gastos de campaña se distribuirán de la siguiente forma:

[...]

SUP-OP-3/2016

l) En los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidatos a Senadores o Diputados que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren según la campaña que corresponda. Este mismo supuesto será aplicable al caso de las campañas locales.

[...]

4. El Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas anteriores y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere el presente artículo.

[...]”.

De acuerdo con lo anterior, la competencia para regular y, en consecuencia, emitir las disposiciones relacionadas con la materia de fiscalización, son competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral; esto es así, puesto que incluso existen una serie de disposiciones reglamentarias a través de las cuales dicha autoridad ha normado el prorrateo para elecciones federales como locales, las cuales se encuentran previstas en el Reglamento de Fiscalización de dicho Instituto, tal como a continuación se demuestra:

Reglamento de Fiscalización

Artículo 29.

Definición de gastos genéricos, conjuntos y personalizados prorrateables en procesos electorales

1. Los gastos susceptibles de ser prorrateados serán los siguientes:

I. Los gastos genéricos de campaña, mismos que se pueden identificar como:



SALA SUPERIOR

a) Los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña.

b) En los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición.

c) En los casos en los que se publique, difunda o mencione el emblema, lema con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos en conjunto o los contenidos de sus plataformas electorales, sin que se identifique algún candidato en particular.

II. Los gastos en los que se promocionen a dos o más candidatos a cargos de elección popular, mismos que se pueden identificar como:

a) Conjunto: Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, especificando ámbitos de elección y tipos de campaña, sin mencionar específicamente a uno o más candidatos.

b) Personalizado: Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, en donde se especifique o identifique el nombre, imagen o lema de campaña, conjunta o separadamente de uno o más candidatos aun cuando acompañen o adicionen textos promoviendo el voto para ámbitos y tipos de campaña sin que se pueda identificar a uno o más candidatos. En este caso, sólo se distribuirá entre los candidatos identificados conforme lo establece el artículo 83 de la Ley de Partidos.

2. El procedimiento para prorratear el gasto identificado en el numeral 1 anterior, se realizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 del presente Reglamento.

Artículo 30.

Ámbitos de elección y tipos de campaña

SUP-OP-3/2016

1. Para la identificación de los ámbitos de elección y tipo de campaña deberá considerarse lo siguiente:

a) Son ámbitos de elección para los procesos electorales, el federal y el local.

b) Son tipos de campaña en el ámbito federal: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; en el ámbito local: Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados a los órganos legislativos locales, Presidentes Municipales o Ayuntamientos, según lo establezcan las disposiciones locales y Jefes Delegacionales.

Artículo 31.

Prorratio por ámbito y tipo de campaña

1. El prorratio en cada ámbito y tipo de campaña se sujetará a lo siguiente:

a) Campañas a senadores.- El resultado de multiplicar el gasto genérico o conjunto por el porcentaje que le corresponda del artículo 83 de la Ley de Partidos, se distribuirá entre los candidatos a senadores beneficiados en proporción a su límite de gastos de campaña que corresponda según la entidad federativa de que se trate.

b) Campañas a diputados federales.- El resultado de multiplicar el gasto genérico o conjunto por el porcentaje que le corresponda del artículo 83 de la Ley de Partidos, se distribuirá entre los candidatos a diputados federales beneficiados de manera igualitaria.

c) Campañas locales.- El resultado de multiplicar el gasto genérico o conjunto por el porcentaje que le corresponda del artículo 83 de la Ley de Partidos, se distribuirá entre los tipos de campaña y los candidatos beneficiados en los términos que establezca el artículo 218 del Reglamento.

[...]

Ley Sección 4 Prorratio de gastos

Artículo 218.



Procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico

1. Los gastos de campaña sujetos de prorrateo, son los identificados en el artículo 29 del Reglamento.

[...]

b) Para campañas locales: Tratándose de los casos, en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, para la distribución de los gastos de campaña se estará a lo siguiente:

I. Se deben identificar los candidatos beneficiados.

II. Cuando los candidatos beneficiados sean locales y federales, primero se aplicará la distribución dispuesta en el artículo 83 de la Ley de Partidos y posteriormente la concerniente a la distribución local, es decir, el monto resultante de la determinación de la aplicación de la primera distribución, se convertirá en el 100% a distribuir para la tabla aplicable a lo local.

III. Se debe identificar el tope de gasto de cada candidato beneficiado.

IV. Se obtiene la sumatoria de los topes de gastos de campaña identificados en el inciso anterior.

V. Para asignar el porcentaje de participación del gasto, se dividirá el tope de gasto de cada candidato beneficiado, entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior.

VI. Con base en el porcentaje determinado en el inciso anterior, se calculará el monto que le corresponde reconocer en su informe de gastos de campaña a cada candidato beneficiado, con base en el valor nominal del gasto a distribuir o, en su caso, en la parte proporcional que corresponda.

Por tanto, toda vez que la norma cuestionada establece una facultad para el Órgano Público Local Electoral de emitir las reglas aplicables al prorrateo y dado que ello corresponde al Instituto Nacional Electoral, existe incompetencia para dicho

órgano local de reglamentar sobre este tema, por lo cual, dicha porción normativa es contraria a la constitución.

Decimosexto concepto de invalidez, planteado por los Partidos de la Revolución Democrática y MORENA.

Los artículos 70, párrafo 3, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 del Código Electoral para el Estado de Coahuila DE Zaragoza **contravienen** los artículos 41, 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el TRANSITORIO SEGUNDO, de la reforma político-electoral de febrero de dos mil catorce.

Motivos del disenso.

Los artículos cuestionados en concepto del promovente, son inconstitucionales, al invadir la esfera de competencias establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la figura de las coaliciones corresponde regularla al Congreso de la Unión a través de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, sostiene que el artículo 76 limita el plazo de registro de coaliciones a treinta días previos al inicio del periodo de precampañas, lo que es contrario al artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f) del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero



de dos mil catorce, que establece la posibilidad de solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

“CAPÍTULO CUARTO

DE LAS COALICIONES Y FUSIONES

Artículo 70.

1. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código.

2. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

3. Los partidos políticos locales o nacionales que hayan obtenido su registro en el año anterior al de la realización de los comicios, no podrán coaligarse ni fusionarse entre sí o con otros partidos políticos.

SECCIÓN PRIMERA

DE LAS COALICIONES

Artículo 71.

1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados de mayoría relativa y ayuntamientos por el mismo principio.

2. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

3. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

SUP-OP-3/2016

4. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.
5. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo.
6. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo.
7. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.
8. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.
9. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.
10. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.
11. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.
12. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto.
13. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a integrantes de los ayuntamientos por el mismo principio.



14. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.

Artículo 72.

1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

2. Se entiende como coalición total, aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales, deberán coaligarse para la elección de Gobernador, cuando así coincidiera.

4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro del candidato para la elección de Gobernador quedará automáticamente sin efectos.

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

6. Se entiende como coalición flexible, aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Artículo 73.

1. En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

a) Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección partidista que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos

SUP-OP-3/2016

expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;

b) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección de Gobernador;

c) Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, y

d) En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Artículo 74.

1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

Artículo 75.

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

a) Los partidos políticos que la forman;

b) El proceso electoral local que le da origen;

c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados



por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y

f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la coalición.

2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

3. A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la Ley General.

4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución General.

Artículo 76.

1. La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.

2. El presidente del Consejo General del Instituto integrará el expediente e informará al Consejo General.

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

SUP-OP-3/2016

4. Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto dispondrá su publicación en el Periódico Oficial.”

Opinión.

Las disposiciones legales impugnadas materia de análisis se estiman **contrarias a la constitución**, en atención a las siguientes consideraciones.

Mediante sentencia dictada en sesión del nueve de septiembre de dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, determinó lo siguiente:

- Del artículo segundo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se realizó la reforma político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las **coaliciones**, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea:

- I. La solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

- II. La existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de



candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma;

III. La manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y

IV. La prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

- De lo anterior, concluyó que, para efectos del análisis constitucional de los asuntos derivados de la reforma político-electoral, el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos 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 dicha figura.

- Una de las formas de participación de los partidos políticos en los procesos electorales es mediante la figura de la coalición, la cual ha sido definida en diversas ejecutorias del Tribunal Pleno como la unión temporal de dos o más partidos políticos con la finalidad de participar en apoyo de un mismo candidato a un puesto de elección popular en un proceso electoral determinado.

SUP-OP-3/2016

- Dicha figura se encuentra regulada en el Capítulo II del Título Noveno de la Ley General de Partidos Políticos que, en acatamiento al inciso f) de la fracción I del artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, establece los lineamientos del sistema de participación electoral de los partidos a través de las coaliciones.
- Así, la Ley General de Partidos Políticos, expedida por el Congreso de la Unión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el Capítulo II ***“De las Coaliciones”*** (artículos 87 a 92) del Título Noveno ***“De los Frentes, las Coaliciones y las Fusiones”***, prevé las reglas a las que deberán sujetarse los partidos que decidan participar bajo esta modalidad en los procesos electorales federales y locales, sin asignar a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a algún aspecto no contemplado por dicha ley respecto de tal figura.
- Consecuentemente, las entidades federativas no se encuentran 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, 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.

- No obstante, señaló que las consideraciones expuestas no impiden a las entidades federativas 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 del artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, por lo que, en cada caso concreto, deberá definirse qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

Ahora bien, las disposiciones legales cuya validez se analiza en el presente apartado, tienen por objeto regular, de manera directa, la cuestión relativa a la posibilidad de los partidos políticos en el Estado de Coahuila de formar coaliciones para las

SUP-OP-3/2016

elecciones de Gobernador, diputados de mayoría relativa y ayuntamientos por el mismo principio, los tipos de coalición, requisitos para su registro y el plazo en que debe solicitarse, aquéllos con que debe cumplir el convenio de coalición, así como la representación de los partidos coaligados ante los Consejos del Instituto y las mesas directivas de casilla; cuestiones que se encuentran reguladas de manera expresa por la Ley General de Partidos Políticos.

Por ende, esta Sala Superior estima que son inconstitucionales los preceptos legales impugnados, al carecer el Congreso del Estado de Coahuila, desde un punto de vista formal, de competencia para regular el tema relativo a las coaliciones.

Decimoséptimo concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Indebida regulación de fórmulas de candidatos independientes a diputados.

Concepto de invalidez.

El artículo 88, párrafo 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza se opone a lo establecido por los artículos 1º; 35, fracción II; 41; 115, fracción I, segundo párrafo, y fracción VI; así como 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Motivos de disenso.

En concepto del partido político accionante, el artículo 88 del referido Código Electoral resulta contrario a los citados preceptos constitucionales, toda vez que vulnera el derecho al voto pasivo de los ciudadanos que pretenden postularse como integrantes suplentes de una fórmula de candidatos independientes a diputados locales; desde esta postura, el precepto cuya regularidad constitucional se cuestiona discrimina a quienes aspiran a ser votados como suplentes aunque su género sea distinto al del candidato propietario.

El accionante afirma que, para efectos de la integración de las fórmulas de candidatos a diputados locales, las candidaturas independientes no pueden equipararse a los partidos políticos y, por tanto, contar con candidatos propietarios y suplentes del mismo género.

El partido político impetrante sostiene que la admisión de fórmulas de candidatos integradas por distintos géneros, es una medida acorde con la paridad de género prevista por el artículo 41 constitucional.

Contenido del precepto del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza cuya invalidez se reclama.

Artículo 88.

SUP-OP-3/2016

1. Para los efectos de la integración de la Legislatura en los términos de los artículos 19 y 27 de la Constitución Local, los candidatos independientes para el cargo de diputado deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente del mismo género.

(...)

Opinión.

La Sala Superior estima que la disposición legal cuya validez es objetada, resulta conforme a la regularidad constitucional, a la luz del análisis que de tal norma puede efectuarse en un medio de control abstracto de constitucionalidad, como lo es la acción en la cual se rinde la presente opinión.

La norma en cuestión se considera conforme con el orden constitucional, porque tiene el propósito de proteger la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para acceder a los cargos de elección popular y, por ende, la equidad de género en la vida política del país, sin favorecer a un género u otro en particular; es decir, lo que procura es un equilibrio razonable entre ellos.

De tal forma, para la Sala Superior lo establecido por el artículo 41 constitucional, base I, segundo párrafo, en el sentido de garantizar la paridad de género en las candidaturas, no se puede entender agotado con el mero hecho de su postulación por parte de los partidos políticos, sino que debe trascender a los candidatos independientes, pues ello es acorde con la finalidad



SALA SUPERIOR

de lograr una igualdad material en la conformación de los órganos de elección popular.

La paridad constituye un principio orientado a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones. Es un principio constitucional que responde a un entendimiento plural e incluyente de la democracia donde la representación descriptiva y simbólica de ambos géneros resulta indispensable.

En tal medida, se considera que tal principio tiende a proteger la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, sin dejar de reconocer que se trata de una acción establecida con el objetivo de garantizar la participación igualitaria de mujeres y hombres.

Lo anterior es conforme con el derecho que tienen todas las ciudadanas y ciudadanos mexicanos para participar en el ejercicio de la voluntad popular y en la toma de decisiones públicas.

En consonancia, la construcción jurisprudencial de la Sala Superior se ha encaminado a proteger y garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas, con el propósito de asegurar una igualdad sustantiva que se traduzca en una

efectiva representación en los órganos de gobierno y acceso al poder político.

La jurisprudencia 6/2015, aprobada por la Sala Superior bajo el rubro **“PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES”**, en síntesis, señala que:

- La paridad está encaminada a generar de manera efectiva **el acceso al ejercicio del poder público** de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad y, por ello, emerge como un **parámetro de validez**.
- La paridad debe permear en la **postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales como locales**, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

Asimismo, de acuerdo con la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —solicitada por México— la igualdad constituye una norma de *ius cogens*, lo que implica, entre otras cosas, que este principio configura uno de los valores superiores del sistema jurídico, por lo que ha de servir de criterio básico para la producción normativa, así como su posterior interpretación y aplicación. Por tanto, opera como eje rector de la



SALA SUPERIOR

normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos, así como del quehacer gubernamental.

Luego, partiendo de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad como norma de *ius cogens* se traduce en una serie de obligaciones concretas hacia las autoridades y los partidos políticos; una de ellas consiste en adoptar todas aquellas medidas que garanticen el efectivo acceso y ejercicio de los derechos políticos-electorales en condiciones de igualdad.

Justamente, a ello responde el establecimiento de la paridad, como una forma de materializar los principios de igualdad y no discriminación.

La paridad de género en la postulación de candidatos se encuentra expresamente regulada en la Constitución respecto del Congreso Federal y los congresos locales, en congruencia con la protección al derecho a la participación política en condiciones de igualdad, reconocido en los artículos 1º, 4º y 41 constitucionales, así como de los artículos 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención

SUP-OP-3/2016

Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En ese sentido, el hecho de que el artículo 88, párrafo 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila —cuyo contenido reitera lo ordenado por el artículo 14, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales— obligue a las candidaturas independientes a integrar fórmulas con personas de igual género, se considera una medida apta y eficaz para que la paridad entre hombres y mujeres se refleje en la ocupación de los cargos de elección popular y, por consiguiente, en la integración del órgano electo y en el desempeño de sus funciones.

Al respecto, es necesario tomar en cuenta que, según el artículo 33, último párrafo, y 51, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado de Coahuila, las candidaturas independientes podrán postularse en fórmulas de candidatos a diputados locales, compuestas cada una por un propietario y un suplente; conforme a tales disposiciones, las vacantes generadas por la falta del diputado propietario en funciones, será cubierta por el suplente de la propia fórmula electa.

Por tanto, la circunstancia de que el artículo cuestionado ordene que la fórmula de candidatos independientes a diputados locales deba conformarse por un mismo género, no se aparta del marco constitucional.



SALA SUPERIOR

En efecto, el artículo 88, párrafo 1, del código electoral coahuilense, se sujeta a lo previsto por los artículos 1°, párrafo quinto, y 4°, párrafo primero, de la Ley Fundamental, al constituir una previsión dirigida a evitar prácticas discriminatorias, por cuestión de género, tutelando la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, no sólo en la contienda electoral, sino en la integración del órgano electo popularmente —en el caso, el Congreso local— y durante el desempeño del cargo.

De otra manera, de permitirse que una fórmula de candidatos se integre por distintos géneros, se propiciaría que, ante la falta del candidato electo propietario de género femenino, el suplente de género masculino ocupara el cargo, en menoscabo de una mayor representatividad de las mujeres en el órgano electo, como medio para alcanzar la igualdad sustantiva entre géneros.

Al postularse fórmulas de candidatos de igual género, ello permitirá que, de llegar a presentarse vacantes en diputaciones propietarias electas, éstas sean ocupadas por suplentes del mismo género y, por lo tanto, se conservaría el equilibrio en la ocupación de los cargos respectivos, en consonancia con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido constitucionalmente.

Lo anterior, en razón a que el fin legítimamente tutelado por la disposición legal controvertida, consiste en la igualdad entre géneros, traducida en generar a ambos sexos iguales

SUP-OP-3/2016

oportunidades para acceder al ejercicio del poder público, aspecto acerca del cual, el legislador del estado de Coahuila estimó como una medida eficaz de tutela, el imperativo de registrar fórmulas de candidatos a diputados integradas por el mismo género, aplicable no sólo a candidaturas ciudadanas, sino también a partidos políticos, como se advierte en el artículo 16, párrafo 1, del código electoral local.

De tal forma, la medida contenida en el artículo cuya regularidad constitucionalidad se analiza, resulta de observancia obligatoria, al margen de que se trate de candidaturas partidistas o candidaturas independientes, por lo que la distinción de los regímenes que regulan ambas modalidades, no puede servir de base para exceptuar a las segundas de la aplicación de la medida en comento —al menos en un ejercicio de control abstracto de constitucionalidad—.

Esto, porque el propósito al que se aspira con la previsión del mandato de postular fórmulas del mismo género, no responde a un aspecto que incumba exclusivamente a la actividad partidista, sino a la necesidad de potenciar la igualdad de oportunidades de ejercicio del poder para ambos géneros, cualquiera que sea la vía por la cual se contienda en el proceso electoral.

Decimoctavo concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.



SALA SUPERIOR

Los artículos 164 y 165 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza vulneran los artículos 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 3; 116, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.

Al respecto, el Partido de la Revolución Democrática considera que el Congreso del Estado de Coahuila, como órgano legislativo estatal, no cuenta con facultad para legislar en materia de padrón electoral, lista de electores y credencial para votar; ya que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral; y este último está a cargo de formar y administrar el padrón electoral y las listas de electores en los procesos local y para tal efecto cuanta con la facultad de emitir los lineamientos en los que se establezcan los plazos y términos para el uso del citado padrón y las listas de electores en las entidades federativas

Contenido del precepto del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza cuya invalidez se reclama.

Artículo 164.

1. En el Estado y para los efectos de este Código, serán válidos el Catálogo de Electores, el Padrón Electoral, las listas nominales de electores y las credenciales para votar que para el Estado haya integrado y expedido el Instituto Nacional a través del Registro Federal de Electores.

Artículo 165.

1. En los términos de los ordenamientos de la materia, el Instituto celebrará convenios con el Registro Federal de Electores para utilizar los instrumentos señalados en el artículo anterior.

2. En su caso, las revisiones, vigilancia y auditorías a los instrumentos citados estarán a cargo de las comisiones de vigilancia que el Registro Federal de Electores tenga instaladas en el Estado. Lo anterior deberá formar parte de los convenios a que se refiere el párrafo anterior.

3. El convenio que celebre el Instituto con el Registro Federal de Electores tendrá vigencia por tres años, pudiendo ser renovado en sus términos cuantas veces sea necesario, para periodos similares. En el mismo se establecerán los plazos

para la promoción de la inscripción o actualización de los datos de los ciudadanos, así como la fecha límite para la inscripción de los mismos a los fines de los procesos electorales, y los demás que resulten pertinentes.

4. En materia del registro de electores son supletorias del presente Código, en lo conducente, las disposiciones de la Ley General.

Opinión.

La Sala Superior opina que resultan **contrarios al orden constitucional** los artículos 164 y 165 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior, toda vez que al pretender regular el uso del padrón electoral y de la credencial para votar, el uso de las listas nominales y el propósito de la depuración del listado nominal, como lo señala el accionante, invade el ámbito de competencia del Instituto Nacional Electoral.



Al caso, se debe tener en consideración que este órgano jurisdiccional electoral federal ha sostenido reiteradamente el criterio de que la competencia, conforme a lo previsto en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un presupuesto de validez de toda actuación de las autoridades.

En su caso, la competencia de la autoridad constituye un presupuesto de validez indispensable para la adecuada instauración de la relación jurídico procesal y también para la validez de toda relación procedimental, de tal suerte que si el órgano de autoridad, jurisdiccional o administrativo, que actúa en un caso concreto, carece de competencia, todo lo actuado estará afectado de nulidad, por la incompetencia de la autoridad actuante.

Contrario al principio de libre actuación que rige, por regla, la conducta de los gobernados, conforme al cual éstos pueden hacer todo lo que no está prohibido; para su actuación válida, todo órgano de autoridad debe estar investido de la facultad correspondiente, conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución federal, en términos del cual la autoridad sólo puede actuar válidamente si está facultada para ello por la ley.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado B, inciso a), numeral 3,

SUP-OP-3/2016

corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos de la propia Constitución y las leyes, para los procedimientos electorales federales y locales, todo aquello relativo a la integración del Padrón y la lista de electores.

En este orden de ideas, si constitucionalmente se otorgó al Instituto Nacional Electoral el llevar a cabo las funciones inherentes al Registro Federal de Electores para mantener actualizado el Padrón Electoral, así como la conformación de las listas nominales de electores y, en su caso, a la expedición y todo lo relacionado con la credencial para votar, el órgano administrativo electoral local carece de competencia para realizar esas tareas y, en todo caso, la facultad de fiscalización de tales registros ciudadanos recae, en términos de los artículos 157 y 158 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las Comisiones de Vigilancia integradas por funcionarios del Instituto Nacional Electoral y los representantes de los partidos políticos.

Todo ello lleva a la conclusión de que el órgano electoral competente para conocer de todo lo relativo al Registro Federal de Electores, al Padrón electoral, al listado nominal de electores y a la credencial de elector, es el Instituto Nacional Electoral por conducto de sus órganos internos, por lo que la posibilidad de que el Congreso local pretenda darles un reconocimiento previo a dichos aspectos así como que estos queden sujetos al acuerdo



SALA SUPERIOR

de voluntades entre órganos electorales, aunque se circunscriba al relativo a esa entidad federativa, es contrario a la Constitución.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al emitir la opinión identificada con la clave SUP-OP-10/2015.

Decimonoveno concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Omisión de presentar informes de precampaña.

El artículo 173, párrafo 3, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza contraviene los artículos 1, 14, 16, 22, 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.

El Partido de la Revolución Democrática, aduce que la norma impugnada establece una sanción inusitada de pérdida del derecho a ser postulado para cargos de elección popular, ante una falta formal de omisión de presentar fuera de plazo el informe de ingresos y gastos de precampaña, sin dar oportunidad de valorar las circunstancias particulares y circunstancias que pueden rodear dicha falta formal de incumplimiento de presentación de informe dentro del plazo, lo cual es contrario al principio constitucional de legalidad electoral previsto en los artículos 41 y 116 constitucionales.

Lo anterior, porque no establece la posibilidad de graduación de la sanción y valoración de las circunstancias particulares de la falta formal por lo que resulta desproporcionada y carente de razonabilidad, es decir, no deja lugar a las reglas de individualización de la sanción conforme al principio de legalidad, previstos en el propio ordenamiento electoral del cual forma parte la norma impugnada.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 173.

...

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido para tal efecto, y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado, serán sancionados en los términos de lo establecido por la legislación aplicable.

Opinión.

Se estima que la porción del precepto legal cuya invalidez se plantea, es contraria a la constitucion, pues esta Sala Superior ha considerado, al revisar el contenido del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo diseño normativo es similar a la norma cuestionada, que la interpretación de equiparar las



consecuencias jurídicas de la conducta atinente a la omisión total de presentar los informes de precampañas respecto de su presentación extemporánea, requiere del ejercicio de una hermenéutica diferenciada que garantice la protección del bien jurídico tutelado.

Así, la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, en tanto la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una infracción a la normativa electoral, debe ser sancionada en la medida en que se retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

Ello, sin dejar de observar que la temporalidad en que se rinde no haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad, una vez realizados los requerimientos necesarios que la ley permite en garantía del derecho al debido proceso.

De ese modo, los sujetos obligados no quedan exonerados o eximidos de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea constituye una infracción que debe ser sancionada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso al momento de graduar la sanción, lo cual es distinto al

SUP-OP-3/2016

supuesto en que los sujetos obligados presentan su declaración en forma extemporánea.

Cabe precisar que se entiende por no presentado una vez que ha fenecido el plazo para dar respuesta a los oficios de errores y omisiones que el Instituto Nacional Electoral notifica a los sujetos obligados en los periodos de ajuste para que realicen las aclaraciones o subsanen las observaciones.

Por ello, en la sanción que corresponda aplicar se deberá justipreciar el cumplimiento inoportuno en la presentación del informe de precampañas y valorar el plazo en que se llevó a cabo la rendición del informe, así como el bien jurídico que protege la disposición que transgrede.

En congruencia con el criterio anterior, se opina que la norma cuestionada se aparta de la regularidad constitucional, por las mismas razones que orientan el criterio sustentado por esta Sala Superior al revisar el citado 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido normativo es similar al artículo 173, párrafo 3, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Esto es, dicha interpretación es acorde con el nuevo paradigma en materia de derechos humanos y sus garantías previsto en el artículo 1° constitucional, en la medida en que una lectura literal de lo dispuesto en el artículo 173, párrafo 3, del Código Electoral



para el Estado de Coahuila de Zaragoza, implicaría que, dejando de lado las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, se imponga la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura con motivo de la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña, ya que de ser así, se restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde aun cuando de forma extemporánea.

Vigésimo concepto de invalidez, planteado por MORENA.

Fijación de topes de gastos de precampaña.

Los artículos 173, fracción 1 y 186, párrafo 3, inciso e) del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgreden** los numerales 1, 16, párrafo 1, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El partido accionante estima que los artículos controvertidos son inconstitucionales porque generan una antinomia ya que el artículo 173, párrafo 1, hace depender la fijación de los topes de gastos de precampaña del tiempo en que el artículo 186, párrafo 3, inciso e), otorga al Consejo General del Organismo Público local para fijar los topes de gastos de campaña, esto es, a más tardar quince días

SUP-OP-3/2016

antes del inicio de las campañas, por lo que tal previsión se torna incierta, ilógica e irregular.

Además, el artículo 180, párrafo 4 del Código Electoral local dispone que el registro de candidatos a Gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos empezará diez días antes del inicio de campañas que corresponda y durará cinco días, por lo que el periodo de quince días señalado excede el periodo de registro de candidatos.

En ese sentido el partido señala que para que el artículo 173 cuestionado pueda tener eficacia, tendrían que fijarse los topes de gastos de campaña mucho antes del inicio de las precampañas y no hasta los quince días previos al inicio de esta.

Contenidos de los preceptos cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 173.

1. Una vez determinados los topes de gasto de campaña para la elección de que se trate, el Consejo General del Instituto determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato, tomando en consideración el tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al quince por ciento del establecido para las campañas, según la elección de que se trate.

Artículo 186.

...

3. El Consejo General del Instituto, en la determinación de los topes de gasto de campaña, aplicará las siguientes reglas:



...

d) En el caso de elecciones extraordinarias, el respectivo tope de campaña se determinará observando los principios establecidos en este artículo.

Opinión

El artículo 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en el ejercicio de la función estatal electoral en el ámbito federal serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En el mismo sentido, el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, prevé que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Además, el inciso g), de la propia fracción establece que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Así, es dable afirmar que existe una amplia libertad para los congresos locales a efecto de regular el tema del financiamiento para la obtención del voto durante los procesos electorales, la cual debe ejercerse de manera que permita el real ejercicio por

SUP-OP-3/2016

parte de los partidos políticos de sus prerrogativas y de vigilancia y fiscalización de la autoridad administrativa electoral, siempre dentro del contexto del respeto a los demás valores y principios fundamentales de la materia electoral, conforme a lo previsto de la propia Constitución Federal.

Para demostrar lo anterior es conveniente tener presente, lo que establecen los preceptos constitucionales siguientes:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:



a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"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.

SUP-OP-3/2016

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;**

[...]

[...]

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) **Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales,** así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

[...]"

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Del análisis del tales preceptos se advierte, por una parte, que las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad para regular el tema del financiamiento privado de los partidos políticos, pero a



SALA SUPERIOR

la vez, en segundo lugar también se puede constatar que esa libertad no es absoluta dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva de ejercicio de las prerrogativas y su vigilancia y fiscalización, así como los valores, principios electorales protegidos por la propia Constitución Federal.

Así, el artículo 124 de la Constitución Federal establece que las entidades federativas tienen libertad legislativa para regular aquellas situaciones que no están reservadas a la Federación, siempre que con ello no se vulneren o se restrinjan derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental y siempre con **las bases** que sientan las leyes marco.

En cuanto al tema de los topes de gastos de campaña y precampaña de los partidos políticos, no se advierte alguna condicionante para las legislaturas locales, porque el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, no prevé alguna base específica, ya que el propio precepto expresamente señala que deben fijarse criterios y límites que determine la legislación, con lo cual, expresamente, se autoriza a las legislaturas para regular las condiciones relativas a su ejercicio.

En tanto, el artículo 116, párrafo segundo fracción IV, que prevé los deberes y condiciones que deben cumplir las entidades federativas en materia electoral, tampoco establece alguna base o directriz específica en torno al tema.

SUP-OP-3/2016

De manera que los Congresos estatales cuentan con la facultad soberana para establecer, entre las posibles variantes y opciones, las características y conceptualización que consideren más adecuadas para regular el los plazos respecto de la determinación de los topes de gastos de precampaña y campaña, sin que estén vinculadas a seguir un modelo exacto concreto, en el entendido de que, como cualquier derecho, esa libertad de regulación de los congresos de las entidades federativas no es ilimitada y absoluta, y en el caso debe considerar las directrices que la propia constitución establece.

En ese sentido, el artículo 40, de la Constitución establece que los Estados están unidos en una Federación según los principios de esa ley fundamental, por lo que las Constituciones de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De modo que, evidentemente, cuando los Congresos estatales regulan un tema, aun en aquellos supuestos en los que, como en el caso, gozan de una amplia libertad para elegir los instrumentos, sistemas o conceptualización concretos para hacer efectivo el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos previstas en la Constitución, quedan sujetos a observar, las decisiones políticas fundamentales, valores, principios en materia electoral reconocidos en la norma fundamental, como ideal político del Estado mexicano, del cual forman parte las entidades federativas.



SALA SUPERIOR

Ahora, bien se estima que las porciones normativas controvertidas se apartan de la regularidad constitucional al contravenir el principio de certeza previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que no produce certidumbre de la fecha y el monto que los partidos y candidatos recibirán para el desarrollo de precampañas.

En efecto, se estima que los artículos impugnados, al establecer que el tope de gastos de precampaña se fije después del tope de gastos de campaña, deja en estado de incertidumbre a quienes pretendan participar en el proceso respectivo, al establecer que el monto máximo de erogaciones que puedan realizar se defina mucho después de iniciada la etapa de precampaña.

En este sentido, a fin de garantizar la vigencia del aludido principio de certeza, que rige la materia electoral, la porción normativa tildada de inconstitucional debe establecer, de manera independiente y antes de que inicie el periodo de precampañas, el tope de gastos, de tal forma que sea claro e indubitable la cantidad máxima que los candidatos pueden erogar en su desarrollo.

En opinión de la Sala Superior, asiste la razón al promovente por cuanto atañe al planteamiento de invalidez de 173, fracción 1 y 186, párrafo 3, inciso e) del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, debido a que generan una contradicción que vulnera el principio de certeza previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Vigesimoprimer concepto de invalidez, planteado por el Partido Acción Nacional.

Contratación de propaganda denominada “institucional”.

El artículo 185, párrafo 5, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza vulnera el artículo 41 base primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso.

El promovente manifiesta que el artículo controvertido restringe la contratación y realización de propaganda *institucional* a partir del inicio del proceso electoral, en perjuicio del derecho de los partidos de realizar actos de propaganda política durante sus campañas.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 185.

[...]

5. Se entiende por propaganda institucional, la que difunden los partidos políticos sin referencia a precandidatos, precampañas, candidatos o campañas. Durante los procesos electorales, los partidos políticos no podrán contratar ni difundir este tipo de propaganda

Opinión.

Esta Sala Superior considera que la norma que prohíbe la difusión de la denominada “propaganda institucional” es



inconstitucional, porque, en realidad, el enunciado normativo en cuestión, materialmente prohíbe la realización de la propaganda genérica que difunden los propios partidos, por lo que no existe alguna base jurídica para restringir el derecho de los institutos políticos a realizar actos de propaganda política y proselitismo electoral, en los términos que consideren más convenientes, por lo siguiente.

En efecto, ciertamente, el artículo 41 de la Constitución, base I, establece, como regla general, *que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

Para lo cual, evidentemente, se reconoce, como regla general, el derecho a participar en los procesos electorales e, implícitamente, su derecho a realizar actos de propaganda política y proselitismo electoral.

Para ello, el mismo precepto constitucional establece que *los partidos políticos son entidades de interés público, y que la ley determinará... las formas específicas de su intervención en*

el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Esto es, en principio el legislador cuenta con la facultad de instrumentar o configurar la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, pero sin que ello implique que dicha intervención pueda regularse de manera ilimitada por el legislador.

Lo anterior, en primer lugar, porque la propia Constitución establece ciertas bases y parámetros expresos que deben protegerse y, en segundo lugar, porque la libertad del legislador para configurar su participación legal, debe respetar los límites implícitos que resultan elementales para garantizar su existencia y cumplimiento de sus fines, con apego al principio de proporcionalidad.

En ese sentido, entre otros lineamientos, la Constitución en el propio artículo 41, Base II, establece que los partidos políticos deben contar con elementos para participar de manera equitativa en el proceso electoral; asimismo, la Base III del mismo precepto, señala que la forma en la que los partidos pueden realizar propaganda política o electoral en los medios de comunicación social será a través del tiempo autorizado por la autoridad electoral y, por tanto, que está restringida la contratación de cualquier propaganda en radio o televisión, y en esa misma base,



en el Apartado C, se prevé que *la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.*

Asimismo, para los procesos electorales locales, el artículo 116, Base IV, inciso h) de la Constitución, implícitamente establece que los partidos políticos sólo pueden gastar en propaganda política electoral hasta los límites fijados por la autoridad electoral, y reitera que la forma de realizar propaganda política o electoral en radio o televisión debe ser conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución.

En suma, en la instrumentación o configuración de la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, el legislador debe garantizar el derecho de los partidos a realizar propaganda política y electoral, para que tengan oportunidad de cumplir con su finalidad de *promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público*, y las restricciones establecidas se refieren a las fechas o períodos en los que pueden realizar actos de propaganda política y electoral, al tipo de medio en el que pueden contratar, al contenido de la misma, pero no a la forma específica y la

necesidad de individualizar la propaganda por precandidato, candidato, precampaña o campaña.

En atención a ello, la previsión local establecida en el artículo 185, apartado 5 de la ley electoral citada, que prohíbe a los partidos políticos contratar o difundir propaganda *sin referencia a precandidatos, precampañas, candidatos o campañas* durante los procesos electorales, especialmente, durante la etapa de campaña electoral, es contraria a la Constitución.

Además, cabe precisar que este Tribunal no advierte algún valor o fin constitucional que deba ser protegido a través de la restricción de la propaganda partidista genérica, máxime que la realización de dicha propaganda política no genera desequilibrios en el proceso electoral, pues puede contabilizarse a favor de los precandidatos o candidatos correspondientes mediante el prorrateo que las autoridades electorales realizan, precisamente, ante la falta de identificación de algún precandidato o candidato en la propaganda.

De ahí que esta Sala Superior considere que dicho precepto es inconstitucional.

Todo lo expuesto, sin que deba confundirse dicha propaganda con la propaganda institucional que difunden las autoridades de las tres esferas de gobierno o cualquier entidad pública, que



conforme al artículo 134, párrafo octavo, sí debe limitarse durante el proceso electoral, pues dicha restricción está expresamente referida para las autoridades y no para los partidos políticos.

Vigesimosegundo concepto de invalidez, planteado por MORENA.

Ejercicio del derecho de réplica (competencia y sujetos legitimados).

El artículo 189, párrafo 4, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgrede** los artículos 1o, 6o, párrafo primero, 7o, 14 segundo párrafo, 16 primer párrafo, 17, segundo párrafo, 35, fracción V, 99, 116, fracción IV, incisos b) y l) y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los preceptos 8.1, 13.1 y 14.1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Motivos del disenso

El partido político denominado MORENA estima que la porción normativa impugnada, en la que parte que establece la manera en que los partidos políticos y candidatos ejercerán el derecho de réplica "*ante los medios de comunicación*" y "*en los términos que determine la ley de la materia*" invaden la esfera de competencia tanto del Congreso de la Unión para legislar sobre el referido tema, así como de las Salas del Tribunal Electoral del

SUP-OP-3/2016

Poder Judicial de la Federación para resolver asuntos relacionados con la vulneración ejercicio de ese derecho en materia electoral.

Señala que esto es así en función de que también resulta inconstitucional la Ley Reglamentaria del artículo 6o, párrafo primero, de la Constitución federal, en materia de derecho de réplica, en la parte en que el ordenamiento que remite al legislador local para ejercer el derecho de réplica, y que está *sub-judice* a través de la acción de inconstitucionalidad 124/2015, que todavía se encuentra pendiente de resolver, además de que contiene entre sus disposiciones algunas que excluyen la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer de los asuntos relacionados con el ejercicio del referido derecho en materia electoral, y vinculan a los medios de comunicación a seguir un procedimiento excesivo y dilatado, aún durante el desarrollo de los procesos electorales.

Al respecto, precisa que en el aludido medio de control abstracto de constitucionalidad se planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos relacionados con la competencia que reservó el legislador federal para resolver las cuestiones referentes al derecho de réplica en materia electoral a juzgadores no especializados, circunstancia que consideró contraria al artículo 99, constitucional, ya que el Tribunal Electoral debe ser, con excepción de lo dispuesto en la fracción segunda, del artículo 105, de la Constitución general la máxima autoridad jurisdiccional



en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, argumenta que en caso de que se considera que la porción impugnada excluye de su campo de aplicación a otras personas que participan ordinariamente en los procesos electorales, como a los aspirantes a precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, observadores electorales, visitantes del extranjero dirigentes o representantes de los partidos políticos entre otros, que deberían ser incluidos como titulares del derecho de réplica en materia electoral, provocando un trato desigual en situaciones similares.

Contenidos del precepto cuya invalidez constitucional se reclama

En el caso, controvierte la constitucionalidad de la porción normativa impugnada en razón de lo siguiente:

“Artículo 189.

(...)

4. Los partidos políticos y candidatos ejercerán el derecho de réplica ante los medios de comunicación en los términos que determine la ley de la materia.”

Opinión

Se considera que en este caso el partido político MORENA hace depender la constitucionalidad de la porción normativa impugnada de la resolución de una diversa acción de

SUP-OP-3/2016

inconstitucionalidad en la que se impugnaron distintas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 6°, párrafo primero, de la Constitución federal.

En el caso, controvierte la constitucionalidad de la porción normativa impugnada por las siguientes características:

1. Indebida distribución de competencia para legislar en materia de derecho de réplica.
2. Indebida distribución de competencia para resolver cuestiones relacionadas con el derecho de réplica.
3. Excluye a otras personas que participan de manera ordinaria en los procedimientos electorales.

Así, al señalar que estos temas fueron objeto de impugnación al promover la acción de inconstitucionalidad 124/2015, la cual todavía no ha sido resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que los argumentos que se utilizan en este caso se encuentran íntimamente vinculados con los que se hicieron valer en el referido medio de control constitucional.

Además, se precisa que en este caso la legislación impugnada no reglamenta como tal el derecho de réplica, sino que únicamente refiere que el ejercicio del mismo será ante los medios de comunicación, sin especificar cuales, y que se realizará en los términos que determine la ley de la materia, sin especificar la manera en que esto debe ocurrir.



No obstante, lo anterior, se emitirá un pronunciamiento en relación a los temas referidos en términos similares a los que se ha hecho en otras opiniones emitidas por parte de la Sala Superior.

1. Indebida distribución de competencia para legislar en materia de derecho de réplica.

En concepto de la Sala Superior, la norma controvertida se encuentra **ajustada a la regularidad constitucional**, ya que no rebasa en modo alguno lo establecido en el artículo 6º, párrafo primero Constitucional, ya que tal norma no precisa el tipo de medio de comunicación a que se refiere.

Por ello, se considera que debe distinguirse entre los tipos de medios de comunicación para determinar la competencia para legislar en materia de derecho de réplica, por lo que los razonamientos de la presente opinión sobre los conceptos de invalidez se deben hacer en dos apartados; el primero, relativo a los medios de comunicación electrónicos y, el segundo, respecto del resto de los medios existentes.

I. Medios de comunicación electrónicos.

En este tipo de medios, se considera que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de radio y televisión y es de jurisdicción federal todo lo relativo a esos medios de comunicación y, por ende, las legislaturas de los estados carecen

de atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en medios de comunicación electrónicos, como se demuestra a continuación.

Al respecto, es pertinente tener presente el marco normativo aplicable.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 27.- [...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de [...] y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Artículo 28.- [...]

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

[...]

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la



convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiendomicias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general.

En la prestación de dichos servicios estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El Estado, al ejercer la rectoría en la materia, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y garantizará la eficiente prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y para tales efectos establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

En todo momento el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico.

Se podrá permitir el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y de los recursos orbitales, conforme a las modalidades y requisitos establecidos en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 5. Las vías generales de comunicación, la obra civil y los derechos de paso, uso o vía, asociados a las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, así como los sistemas de comunicación vía satélite materia de la Ley y los servicios que con ellas se presten, son de jurisdicción federal.

Artículo 6. A falta de disposición expresa en esta Ley o en los tratados internacionales se aplicarán supletoriamente:

[...]

VIII. Las Leyes Generales en materia electoral.

[...]

Artículo 75. Las concesiones para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado y para la ocupación y explotación de recursos orbitales, se otorgarán por el Instituto por un plazo de hasta veinte años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de este Título.

Cuando la explotación de los servicios objeto de la concesión sobre el espectro radioeléctrico requiera de una concesión única, ésta

SUP-OP-3/2016

última se otorgará en el mismo acto administrativo, salvo que el concesionario ya cuente con una concesión.

En términos de los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI, y 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que al caso interesa, se advierte que:

- a) El territorio nacional comprende el espacio situado sobre el mismo.
- b) Corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional.
- c) El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar el uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.
- d) Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación.

Sobre el particular, de los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 75, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se colige que:

- a) Corresponde a la Nación el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico.



SALA SUPERIOR

b) El uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, se tratan de servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión.

c) Las concesiones para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado y para la ocupación y explotación de recursos orbitales, se otorgarán por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

d) A falta de disposición expresa en la mencionada Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicará el Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, exclusivamente en materia electoral.

Ahora bien, de la interpretación sistemática de los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI, y 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 75, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se llega a la conclusión de que:

a) Corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional.

b) El servicio de radiodifusión es se trata de la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video

SUP-OP-3/2016

asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, incluidas las asociadas a recursos orbitales, atribuidas por el Instituto a tal servicio, con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

c) Las telecomunicaciones se tratan de toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión.

d) El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previo concesión o permiso que se otorgarán por el Instituto Federal de Telecomunicaciones otorgue en los términos de la referida ley.

e) Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación.

f) A falta de disposición expresa en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se aplicará el Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, exclusivamente en materia electoral.



SALA SUPERIOR

En conclusión, toda vez que, como se ha puesto de manifiesto, corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en el que se presta el servicio de radiodifusión mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, de manera que dicho servicio sólo podrá hacerse previa concesión del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo que en consecuencia, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación que comprenden a la radio y a la televisión, por lo que las legislaturas de los estados carecen de atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en los referidos medios de comunicación electrónicos.

II. Otros medios de comunicación.

En opinión de la Sala Superior no existe disposición legal alguna que confiera facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en relación al resto de los medios de comunicación y, por ende, las legislaturas de los estados cuentan con atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en los otros medios de comunicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 Constitucional.

SUP-OP-3/2016

Además, no existe base constitucional a que se deban sujetar las legislaturas de los estados para regular el derecho de réplica en otros medios distintos al radio y la televisión, por lo que gozan de libertad para la configuración normativa que estimen conducente.

En efecto, en el estado actual de cosas, respecto del derecho de réplica únicamente en el artículo 6o, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

En tal virtud, es evidente que no existe base constitucional alguna a que deban constreñirse los congresos de las entidades federativas para emitir las disposiciones sobre el derecho de réplica en cuanto al resto de los medios de comunicación y, en consecuencia, tienen una amplia facultad para configurar las reglas que sobre el tema estimen pertinentes.

III. Posicionamiento.

Finalmente, a fin de fijar una postura conviene resaltar las siguientes premisas:



SALA SUPERIOR

1. El artículo 6o, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el derecho de réplica sea ejercido en los términos dispuestos por la ley, sin hacer mayores precisiones.
2. En el Estado actual de cosas todavía no se emite un pronunciamiento en relación a la constitucionalidad de la Ley reglamentaria del derecho de réplica contenido en la Constitución.
3. La facultad de legislar en materia del derecho de réplica no es exclusiva del Congreso de la Unión, salvo que se trate del ejercicio del derecho respecto de medios electrónicos como la Radio y la Televisión.
4. Los congresos locales tienen libertad para configurar los derechos que regulen, de acuerdo con su soberanía y dentro del marco constitucional.
5. Las hipótesis contenidas en la norma tildada de inconstitucional relativa a que el ejercicio del derecho de réplica no rebasa **en modo alguno lo establecido en el artículo 6º, párrafo primero Constitucional, pues tal norma no precisa el tipo de medio de comunicación al que refiere**. Por tanto, no existe base constitucional a la que deban constreñirse los congresos de las entidades federativas para emitir disposiciones sobre el derecho de réplica en medios de comunicación distintos

SUP-OP-3/2016

a la radio y televisión y, en consecuencia, gozan de una amplia facultad para configurar las reglas que sobre el tema estimen pertinentes.

6. Conforme con el criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registrado con la clave 1ª. CXIX/2007 de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR DIRECTAMENTE SOBRE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL¹³, los congresos locales pueden legislar en algunas materias de manera concurrente con la federación, reglamentando directamente un artículo de la Constitución Federal, sin que ello implique vulnerarla, debido a que no existe algún precepto constitucional que prohíba legislar de manera concurrente, lo cual otorga competencia a las legislaturas locales, siempre que la ley se constriña al ámbito territorial de la entidad federativa y su contenido no vaya más allá del precepto constitucional reglamentado.

Al respecto, se precisa que *mutatis mutandi*, la Sala Superior emitió un criterio similar al emitir la opinión identificada con la clave SUP-OP-29/2014,¹⁴ respecto de la la acción de

¹³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, página 200.

¹⁴ SUP-OP-29/2014, pp. 5-18.



inconstitucionalidad 42/2014 y sus Acumuladas 55/2014, 61/2014 Y 71/201.

Finalmente, la Sala Superior tiene presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública celebrada el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, al resolver los referidos medios de control abstracto de constitucionalidad, abordó un tópico semejante en relación al derecho de réplica fallando en el sentido de que los estados pueden legislar en cuanto al derecho de réplica en materia electoral, en relación con los medios de comunicación locales, siempre y cuando la Federación haya legislado antes al respecto, dando los principios conducentes. Sin embargo, en ese caso se desestimó la acción de inconstitucionalidad en relación a ese tema, dado que tal criterio no alcanzó la mayoría de votos necesarios para prosperar.

2. Indebida distribución de competencia para resolver cuestiones relacionadas con el derecho de réplica.

En concepto de la Sala Superior, la norma controvertida resulta **constitucional**, dado que como ya se señaló con anterioridad ya que no rebasa en modo alguno lo establecido en el artículo 6º, párrafo primero Constitucional, toda vez que la porción normativa no precisa la manera en que debe ejercerse el derecho de réplica, y por ende tampoco las autoridades competentes para resolver los conflictos que se susciten.

SUP-OP-3/2016

Al respecto se debe tomar en consideración que el artículo 99, de la Constitución federal prevé que el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, el artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la Carta Magna, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que realiza el Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.

En este sentido, se prevé que el mencionado instituto es autoridad en la materia.

Asimismo, en la Base VI, del citado artículo 41, se prevé que se establecerá un sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, el cual dará definitividad a las distintas etapas de los procedimientos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

En este orden de ideas, la Constitución federal, a fin de tutelar el acceso efectivo a la justicia en materia electoral, dispuso la creación de autoridades administrativas y jurisdiccionales especializadas, con procedimientos y procesos propios.



Lo anterior a fin de garantizar y dotar de eficacia al régimen representativo y democrático, en el cual, la propia constitución prevé normas y principios concernientes a la integración de los órganos del poder público; al ejercicio de los derechos político-electorales, particularmente los de votar y ser votados, para ocupar cargos de elección popular; a las características y condiciones fundamentales del derecho de sufragio, así como a los mecanismos jurídicos para la defensa de estos derechos políticos que, simultáneamente, son derechos humanos, así como de los postulados del Estado de Derecho Democrático.

Por ende, la Democracia requiere de la observancia y respeto de los principios y valores fundamentales –armónicos e interconectados-, como es la división de poderes; la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como el establecimiento y respeto de los derechos político-electorales que permiten a los ciudadanos el acceso a los cargos de elección popular, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, de los mismos ciudadanos.

Así, se deben destacar los siguientes principios y valores constitucionales, característicos de la materia electoral, en un Estado de Derecho Democrático:

- Los derechos fundamentales de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, en cuanto tienen la estructura de principios;

SUP-OP-3/2016

- El derecho de acceso para todos los ciudadanos, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del Estado;
- El principio de elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo;
- La maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el debate público, que debe preceder a las elecciones;
- El principio conforme al cual los partidos políticos nacionales deben tener, de manera equitativa, elementos adecuados para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes, así como de campaña y otras actividades específicas; la equidad en el financiamiento público; la prevalencia de los recursos públicos, para los partidos políticos, sobre los de origen privado;
- Los principios rectores de la función estatal electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y máxima publicidad;
- La presunción de constitucionalidad y legalidad, por ende, la presunción de validez de los actos y resoluciones electorales;
- El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en materia electoral;



SALA SUPERIOR

- La definitividad de actos, resoluciones y etapas, en materia electoral;
- La equidad en la competencia entre los partidos políticos y con los candidatos independientes,
- El principio de reserva de ley en materia de nulidad de las elecciones, conforme al cual sólo en la Constitución federal y en la legislación ordinaria se pueden establecer causales de nulidad.

Los anteriores principios, haya o no norma jurídica expresa al respecto, rigen la materia electoral y, por ende, constituyen los elementos y características fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento es imprescindible para que la elección respectiva sea considerada constitucional y legalmente válida.

En este sentido, se debe destacar que el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución federal, se prevé el derecho fundamental de tutela judicial o de acceso efectivo a la justicia, al tenor 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,

SUP-OP-3/2016

completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

Del artículo trasunto se advierten cuatro derechos fundamentales, a saber:

1. La proscripción de la autotutela ilícita o antijurídica; es decir, que está prohibido constitucionalmente "hacerse justicia por propia mano".
2. El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso efectivo a la justicia impartida por el Estado.
3. La abolición de costas judiciales.
4. La independencia judicial.

De tales derechos fundamentales cabe destacar el relativo al monopolio del Estado para impartir justicia, que constituye la finalidad sustancial de la función jurisdiccional del Estado, la cual debe ser conforme a los principios que a continuación se enlistan:

- 1. Justicia pronta:** Consistente en el deber jurídico de las autoridades jurisdiccionales en principio y, por analogía, de aquellas autoridades que ejerzan facultades que impliquen materialmente la resolución de conflictos de intereses de trascendencia jurídica, de resolver esas controversias dentro de



los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes respectivas.

2. Justicia completa: Es el principio que tiene como premisa sustancial que la autoridad que conoce de la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos; con ello se garantiza al justiciable la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto, se resuelve en forma plena, completa e integral, si le asiste o no la razón sobre los derechos que aduce vulnerados. Consiste en la resolución total de la controversia.

3. Justicia imparcial: Este principio impone al juzgador el deber de emitir una resolución conforme a Derecho, sin desviaciones, a favor o en contra de alguna de las partes por razones subjetivas o personales; implica la inexistencia de filias o fobias de carácter personal, respecto de alguna de las partes, que impidan la impartición auténtica de justicia. La sentencia no debe constituir una arbitrariedad en contra de alguna de ambas partes.

4. Justicia gratuita: La finalidad de este principio estriba en que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda tal función, no obtengan de las partes en conflicto pago o retribución por la prestación de ese servicio público.

SUP-OP-3/2016

Sobre el particular, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversas ejecutorias el derecho a la tutela jurisdiccional o acceso efectivo a la justicia, como "el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita -esto es, sin obstáculos- a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión".

El derecho fundamental de acceso eficaz a la justicia también es regulado en el Derecho Convencional, específicamente en los artículos 8, párrafo 1 y 25, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que establecen:

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.

[...]

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos



que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

[...]

Así, el derecho fundamental bajo análisis tiene el propósito de garantizar que las autoridades encargadas de impartir justicia lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, motivo por el cual, es conforme a Derecho, afirmar que las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales, material y/o formalmente, tienen el deber jurídico de observar la totalidad de los mencionados principios constitucionales.

Por ende, a fin de garantizar de acceso efectivo a la justicia o el derecho fundamental de tutela judicial en materia electoral, el Poder Permanente de la Constitución, ha instituido órganos especializados en la materia, tanto administrativos como jurisdiccionales, a fin de garantizar los principios que la rigen en materia electoral.

En este orden de ideas, toda vez que el derecho de réplica, en materia electoral, necesariamente incide de manera directa en la función estatal de organizar las elecciones, las controversias que surjan con motivo del ejercicio de ese derecho, deben ser sustanciadas de acuerdo a los procedimientos, jurisdiccionales o administrativos, cuya competencia debe ser de los órganos especializados en materia electoral.

SUP-OP-3/2016

Al respecto, se precisa que se sostuvo un criterio semejante en la opinión emitida por la Sala Superior, en el expediente identificado con la clave SUP-OP-31/2015,¹⁵ referente a las acciones de inconstitucionalidad 122/2015, 124/2015 y 125/2015, Acumuladas, en que se controvertió lo previsto los artículos 21 y 37, de la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de réplica, así como el artículo 53, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

No obstante lo anterior, en opinión de esta Sala Superior, resulta constitucional la porción normativa impugnada, toda vez que en la misma no se establece la manera en que debe ejercerse el derecho de réplica, y por ende tampoco las autoridades competentes para resolver los conflictos que se susciten al respecto.

3. Excluye a otras personas que participan de manera ordinaria en los procedimientos electorales.

En concepto de esta Sala Superior la porción normativa impugnada **es constitucional**, dado que no excluye a otros sujetos de derecho que participan en los procedimientos

¹⁵ SUP-OP-31/2015, pp. 31-38.



SALA SUPERIOR

electorales, previstos en la legislación electoral en materia electoral.

Lo anterior es así, dado que las disposiciones impugnadas se deben de interpretar de manera sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución, con lo previsto en las demás disposiciones que se establecen en la legislación en las que se prevé a otros sujetos que pueden ejercer el derecho de réplica respecto de la información inexacta o falsa que emita cualquier sujeto obligado.

Así, es posible sostener que la interpretación pro persona se torna en guía de la interpretación conforme, que a su vez debe regir desde un primer momento toda lectura y operación jurídica en las que se involucren disposiciones sobre derechos fundamentales, como es el derecho de réplica.

De esa suerte, esa interpretación requiere de la armonización de la norma a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a todas las personas la protección más amplia, lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.

En este sentido, si bien es cierto, la porción normativa del precepto impugnado, establece de manera enunciativa a determinados sujetos de Derecho propios de la materia electoral, lo cierto es que de entre diversas interpretaciones se debe

SUP-OP-3/2016

preferir aquella que resulte acorde al bloque de constitucionalidad, a efecto de evitar la invalidez de la norma.

En ese orden de ideas, se concluye que la norma es constitucional en tanto se interprete en el sentido de que todo sujeto de Derecho Electoral puede ejercer el derecho de réplica, en este sentido, en opinión de esta Sala Superior, no se vulnera el principio de no discriminación previsto tanto en el artículo 1° de la Constitución federal como del artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conviene precisar que en este caso también se sostuvo un criterio similar en la opinión emitida por la Sala Superior, en el expediente identificado con la clave SUP-OP-31/2015,¹⁶ referente a las acciones de inconstitucionalidad 122/2015, 124/2015 y 125/2015, Acumuladas, en que se controvertió lo previsto en el artículo 3, párrafo quinto de la Ley Reglamentaria del Artículo 6°, párrafo primero de la Constitución federal, y que todavía se encuentra pendiente de resolución.

Vigesimotercer concepto de invalidez, promovido por MORENA

Permisi3n indebida de distribuir art3culos promocionales utilitarios.

¹⁶ SUP-OP-31/2015, pp. 16-18.



SALA SUPERIOR

El artículo 191, párrafo 2, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es contrario a los artículos 1; 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo; 41, segundo párrafo; 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del Decreto que reformó la Constitución en materia político-electoral, publicada el diez de febrero de dos mil catorce.

Motivos del disenso

El partido político sostiene que los artículos promocionales utilitarios por el solo hecho de distribuirlos implica una transgresión a la Constitución, así como a lo previsto en el cuarto párrafo del propio artículo 191, del código comicial, sin que se requiera que éstos contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones.

Considera que la porción impugnada es una regulación deficiente e irregular, porque el legislador local omitió establecer algún parámetro o límite razonable en cuanto al valor contable o comercial máximo que puede tener el artículo promocional utilitario, ni el número máximo de unidades que pudieran distribuirse de esos artículos, para que se considere indicio de presión sobre los electores.

Así, estima que se trata de una norma que genera una permisión a los candidatos, partidos políticos o coaliciones de distribuir artículos promocionales utilitarios, vulnerando los principios y preceptos constitucionales señalados.

Precepto cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 191.

...

2. Para efectos de este Código se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por ...

Opinión

La Sala Superior considera que no es materia de opinión el tema planteado por MORENA, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al respecto, en la sentencia dictada el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 promovidas contra el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, al determinar que:

- La distribución de artículos promocionales utilitarios no vulnera los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales, ya que ello no implica la entrega de dádivas o un acto de presión sobre los electores para obtener el voto, puesto que



SALA SUPERIOR

de la lectura al artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g) del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que el Poder Reformador ordenó la regulación de la propaganda electoral y en el propio precepto reconoció la existencia de los artículos promocionales utilitarios, de donde se desprende que éstos forman parte de la propaganda electoral y, por lo tanto, su distribución no se traduce en una dádiva irregular.

- Que los artículos promocionales utilitarios son parte de la propaganda electoral, conforme a lo determinación por el Poder Reformador, y, por tanto, su distribución tendría que ser gratuita.
- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 209, numerales 3 y 4 prevé una regulación similar a la combatida.

De esa forma, la porción normativa impugnada tiene como propósito definir lo que debe entenderse por artículos promocionales utilitarios, los cuales no están prohibidos a nivel constitucional, ni en términos de lo previsto por la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce.

Además, la conducta a la que se refiere MORENA, relativa a la prohibición de entregar bienes que representen una dádiva a los electores, está prohibida por el propio precepto impugnado en el párrafo 4, que establece lo siguiente:

...

SUP-OP-3/2016

4. La entrega de cualquier tipo de material 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 este Código y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

...

De ahí que, la norma prevista por el legislador coahuilense en modo alguno autoriza la entrega de beneficios, sino que regula la propaganda utilitaria.

Vigesimocuarto concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Ubicación e integración de casillas, y capacitación de funcionarios.

Los artículos 195, párrafos 2 y 3; 196; 344, párrafo 1, inciso u); 359, párrafo 1, inciso d); 371, párrafo 1, inciso c); 377, párrafo 1, incisos d) y l); 383, párrafo 1, inciso d); 385, párrafos 1 y 2; 388, párrafo 1; 389, párrafo 1 y 390, párrafo 1 del código electoral local son contrarios a los artículos 41 y 133 de la Constitución.

Motivos del disenso.

MORENA señala que los artículos controvertidos invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión y del Instituto



Nacional Electoral, al establecer una coadyuvancia con el Órgano Público Local Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza no prevista en la Constitución.

En este sentido, afirman que entre la autoridad federal y la local existe un esquema de coordinación conforme a las atribuciones constitucionales de cada una, por lo que, mientras el Consejo General del Instituto Nacional no determine delegar atribuciones susceptibles de ello, el Organismo Público Local Electoral carece de las atribuciones que el legislador local le confirió.

Contenido del precepto del Código Electoral de Coahuila cuya invalidez constitucional se reclama.

Artículo 195.

[...]

2. **El Instituto Nacional de conformidad con las disposiciones legales en la materia, podrá delegar** estas y otras atribuciones al Instituto, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en las disposiciones aplicables y en los acuerdos que, para tal efecto, se emitan.

3. En todo caso el Instituto coadyuvará con el Instituto Nacional en el cumplimiento de los programas de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla y ubicación e integración de las mismas.

Artículo 196.

1. Las publicaciones de las listas de integrantes de las mesas directivas y ubicación de las casillas se fijarán en los edificios y lugares públicos más concurridos del municipio y en los medios electrónicos de que disponga el Instituto.

2. El día de la jornada electoral, la ubicación de las casillas electorales deberá ser dada a conocer a los ciudadanos

SUP-OP-3/2016

mediante la colocación de señales claramente visibles en los lugares en que se haya determinado su instalación.

Artículo 344.

1. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

u) Aprobar las actividades coordinadas con el Instituto Nacional para la integración de las mesas directivas de casilla;

[...]

Artículo 359.

1. La Comisión de Organización Electoral tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

d) Coadyuvar con el Instituto Nacional en la integración de las Mesas Directivas de Casilla;

Artículo 371.

1. El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, la organización, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral, desconcentrándose algunas de las funciones inherentes al proceso electoral, según se establece en el presente Código, a través de los órganos siguientes, los cuales deberán estar integrados, preferentemente de forma paritaria:



- a) Comités Distritales Electorales;
- b) Comités Municipales Electorales, y
- c) Mesas Directivas de Casilla.

Artículo 377.

1. Los comités distritales electorales, tendrán las atribuciones siguientes, sin perjuicio de las que se establezcan en la legislación aplicable y lineamientos respectivos:

[...]

d) Resolver sobre las peticiones que le sometan los ciudadanos, los candidatos y los partidos políticos relativas a la integración y funcionamiento de las **mesas directivas de casilla**, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia, de conformidad con la legislación aplicable;

[...]

i) Enviar la documentación del cómputo distrital al Instituto, para que éste a su vez, realice el cómputo estatal correspondiente;

Artículo 383.

1. Los comités municipales electorales tendrán las atribuciones siguientes, sin perjuicio de las que se establezcan en la legislación aplicable y lineamientos respectivos:

[...]

d) Coadyuvar, cuando así se determine, a la implementación de programas de capacitación electoral a los ciudadanos que integren las mesas directivas de casilla, conforme a la coordinación con el Instituto Nacional;

[...]

Artículo 385.

1. En las elecciones concurrentes con la federal, la integración, ubicación y designación de las mesas directivas de casilla se realizará conforme a las disposiciones establecidas en la Ley General y los lineamientos que emita el Instituto Nacional, así como los convenios de colaboración que se suscriban.

2. En las elecciones que no sean concurrentes, se hará de conformidad con las normas establecidas en el presente Código y demás normatividad aplicable, para lo cual, será necesario que dicha atribución se encuentre delegada por el Instituto Nacional.

Artículo 388.

1. Para los casos en que las elecciones no sean concurrentes con alguna elección federal, para ser integrante de la mesa directiva de casilla se requiere:

[...]

Artículo 389.

1. Para los casos en que las elecciones no sean concurrentes con la federal, las mesas directivas de casilla tendrán las atribuciones siguientes:



[...]

Artículo 390.

1. Para los casos en que las elecciones no sean concurrentes con la federal, los integrantes de las mesas directivas de casilla tienen las atribuciones siguientes:

[...]

Opinión.

Esta Sala Superior opina que los artículos 195, apartados 2 y 3, 385, apartado 2, y 388, apartado 1, controvertidos **se apartan de la regularidad constitucional**, porque el legislador electoral local interviene indebidamente en un ámbito de reglamentación que constitucionalmente sólo corresponde al legislador federal para su instrumentación en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cambio, **no se consideran inconstitucionales** los artículos 196, apartados 1 y 2, 344, apartado 1, inciso u), 359, apartado 1, inciso d), artículo 377, apartado 1, incisos d) e i), 383 apartado 1, inciso d), artículo 389, apartado 1, y artículo 390, apartado 1, de la legislación electoral local, pues sustancialmente se refieren a la identificación y atribuciones con que pueden contar los órganos electorales locales en la responsabilidad de ubicar e integrar las casillas y sus mesas directivas, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue dicha responsabilidad al

SUP-OP-3/2016

Organismo Público Electoral Local, pero sin que en dichos preceptos el legislador local intervenga modificando o alterando las bases del procedimiento o requisitos para la ubicación, integración o capacitación de las casillas y los funcionarios, respectivamente.

En efecto, el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), apartado 4, establece que *corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes, para los procesos electorales federales y locales, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.*

No obstante, conforme al mismo precepto y base constitucional, apartado C, apartado 11, inciso b), en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá *delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.*

Esto es, la Constitución establece que el Instituto Nacional Electoral es responsable directo de la ubicación e integración incluso en elecciones locales, pero también prevé la posibilidad de delegar dicha función.



En ese sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que el Instituto Nacional Electoral tendría atribuciones de capacitación e instalación de casillas en los procesos electorales, precisamente, en el artículo 32, apartado 1, que establece, entre otros aspectos, lo siguiente: *el Instituto tendrá las siguientes atribuciones: a) Para los procesos electorales federales y locales: I. La capacitación electoral, y IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.*

No obstante, igualmente, la ley general, en el mismo precepto, apartado 2, inciso g), señala que además de las mencionadas atribuciones, el Instituto contará con la facultad de *delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.*

Esto es, la ley general establece que el Instituto Nacional Electoral, en principio, tiene el deber de desarrollar las tareas de capacitación electoral, y lo relacionado con ubicación e integración de las casillas y sus funcionarios, sin embargo, también tiene la facultad de delegar dicha atribución a los organismos públicos electorales locales.

En atención a ello, ciertamente, el legislador local tiene la responsabilidad de prever los órganos que deberán enfrentar la responsabilidad de ubicación e integración de las casillas, para

SUP-OP-3/2016

el caso de que el Instituto Nacional Electoral determine delegar su atribución de ubicar e integrar las mesas directivas de casilla.

Sin embargo, ello no implica que el legislador local tenga facultades para reglamentar el proceso correspondiente, así como los requisitos o límites que deberán observarse.

Ello, precisamente, porque tales circunstancias ya están definidas por la ley general, y el legislador local no está facultado para intervenir al respecto mediante un ejercicio de reglamentación que pueda alterarlas, precisamente, porque ello no es de su competencia, pues lo único que se autorizó fue la posibilidad de ejecutar la responsabilidad de ubicar e integrar las casillas, ante un acuerdo delegatorio del Instituto Nacional Electoral.

Máxime que la propia ley general, en el mismo artículo 32, apartado 2, inciso g), enfatiza que la facultad delegatoria está prevista *sin perjuicio de* [que el Instituto Nacional Electoral pueda] *reasumir su ejercicio directo en cualquier momento*.

En atención a lo expuesto, este Tribunal opina que no resultan inconstitucionales los artículos 196, apartados 1 y 2, 344, apartado 1, inciso u), 359, apartado 1, inciso d), artículo 377, apartado 1, incisos d) e i), 383 apartado 1, inciso d), artículo 389, apartado 1, y artículo 390, apartado 1, de la legislación electoral local, pues básicamente refieren a la identificación y atribuciones



de los órganos electorales locales para participar en la responsabilidad de ubicar e integrar a las casillas y sus mesas directivas, respectivamente, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue dicha responsabilidad, pero sin que en dichos preceptos el legislador local intervenga modificando o alterando las bases del procedimiento o requisitos para la ubicación, integración o capacitación de las casillas y los funcionarios, respectivamente¹⁷.

En cambio, esta Sala Superior opina que es inconstitucional lo previsto en el artículo 195, apartado 2 y 3 de la legislación local, porque indebidamente establece que el Instituto Nacional

¹⁷ “Artículo 344. 1. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes: [...] u) Aprobar las actividades coordinadas con el Instituto Nacional para la integración de las mesas directivas de casilla; [...].

Artículo 359. 1. La Comisión de Organización Electoral tendrá las siguientes atribuciones: [...] d) Coadyuvar con el Instituto Nacional en la integración de las Mesas Directivas de Casilla; [...].

Artículo 383. 1. Los comités municipales electorales tendrán las atribuciones siguientes, sin perjuicio de las que se establezcan en la legislación aplicable y lineamientos respectivos: [...] d) Coadyuvar, cuando así se determine, a la implementación de programas de capacitación electoral a los ciudadanos que integren las mesas directivas de casilla, conforme a la coordinación con el Instituto Nacional; [...].

Artículo 377. 1. Los comités distritales electorales, tendrán las atribuciones siguientes, sin perjuicio de las que se establezcan en la legislación aplicable y lineamientos respectivos: [...] d) Resolver sobre las peticiones que le sometan los ciudadanos, los candidatos y los partidos políticos relativas a la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia, de conformidad con la legislación aplicable; [...]. i) Enviar la documentación del cómputo distrital al Instituto, para que éste a su vez, realice el cómputo estatal correspondiente;

Artículo 196. 1. Las publicaciones de las listas de integrantes de las mesas directivas y ubicación de las casillas se fijarán en los edificios y lugares públicos más concurridos del municipio y en los medios electrónicos de que disponga el Instituto. 2. El día de la jornada electoral, la ubicación de las casillas electorales deberá ser dada a conocer a los ciudadanos mediante la colocación de señales claramente visibles en los lugares en que se haya determinado su instalación.

Artículo 389. 1. Para los casos en que las elecciones no sean concurrentes con la federal, las mesas directivas de casilla tendrán las atribuciones siguientes: [...]

Artículo 390. 1. Para los casos en que las elecciones no sean concurrentes con la federal, los integrantes de las mesas directivas de casilla tienen las atribuciones siguientes:”

Electoral, de conformidad con las disposiciones legales en la materia, podrá delegar atribuciones al Instituto local, sin que exista posibilidad alguna para que el legislador local, de intervenir en la definición de atribuciones de la autoridad nacional, aun cuando sea para reiterarlas, menos de prever el deber de coadyudar “en todo caso” en la ubicación, integración y capacitación de casillas y sus funcionarios, pues ello depende, exclusivamente, de lo definido por la autoridad nacional y no “en todo caso”.

Asimismo, se opina que los artículos 385, apartado 2, y 388, apartado 1, impugnados, son inconstitucionales, porque el primero establece la posibilidad de que las bases y condiciones sustanciales del procedimiento y requisitos para la ubicación, integración y capacitación de las casillas y los funcionarios respectivamente, se definan en la legislación local, y el segundo abiertamente regula los requisitos para ser funcionario de casilla, lo cual, invade la esfera competencial del legislador federal para regular el tema en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁸.

Por otro lado, respecto al artículo 371 de la legislación electoral local, esta Sala opina que el mismo carece de relación con el

¹⁸ Artículo 385, 2. En las elecciones que no sean concurrentes, se hará de conformidad con las normas establecidas en el presente Código y demás normatividad aplicable, para lo cual, será necesario que dicha atribución se encuentre delegada por el Instituto Nacional.

Artículo 388. 1. Para los casos en que las elecciones no sean concurrentes con alguna elección federal, para ser integrante de la mesa directiva de casilla se requiere:...



tema de la ubicación, integración y capacitación de las casillas y sus funcionarios respectivamente, por lo que el concepto de invalidez debería desestimarse¹⁹.

Vigesimoquinto concepto de invalidez.

Requisitos de representantes generales

Especificar las casillas en el nombramiento de los representantes generales de los partidos políticos y candidatos independientes.

El partido político actor se agravia de los artículos 197, párrafo 2, y 202, párrafo 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila²⁰, porque el hecho de que los representantes generales de los partidos políticos y de los candidatos independientes tengan que especificar, en el nombramiento respectivo, las casillas en las cuales actuarán, viola lo dispuesto por los artículos 1o.; 16, primer párrafo; 41, Base I; 116, fracción IV, inciso b) y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, con ello, los principios de certeza, legalidad y objetividad,

¹⁹ Artículo 371. 1. El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, la organización, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral, desconcentrándose algunas de las funciones inherentes al proceso electoral, según se establece en el presente Código, a través de los órganos siguientes, los cuales deberán estar integrados, preferentemente de forma paritaria: a) Comités Distritales Electorales; b) Comités Municipales Electorales, y c) Mesas Directivas de Casilla.

²⁰ Publicado en el periódico Oficial del Estado de Coahuila el lunes 1 de agosto de dos mil dieciséis.

además de la garantía de auto organización de los partidos políticos.

Motivos de disenso.

El artículo 197, párrafo 2, del Código Electoral para el Estado de Coahuila, es contrario a la constitución, al prever que los partidos políticos y candidatos independientes podrán acreditar un representante general y su respectivo suplente, por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales, las cuales serán especificadas en el nombramiento respectivo, con lo cual aduce que el legislador local confundió el criterio de la proporción frente al número y tipo de dichos representantes generales, soslayando la posibilidad de que éstos ejerzan su cargo ante cualquiera de las casillas instaladas en el distrito uninominal para el que fueron acreditados.

Además señala que el párrafo 1 del artículo 202 del mismo ordenamiento jurídico electoral local contraviene el orden constitucional, ya que equipara el contenido de los nombramientos de los representantes generales con los de los representantes ante las mesas directivas de casillas, en la medida en que no exceptúan a aquellos de los datos relativos de las casillas en que actuarán, no obstante haber sido nombrados



para actuar en todo el distrito, tal y como lo dispone el numeral 198, párrafo 1, inciso a) del código electoral local bajo estudio.

Las normas tildadas de constitucionalidad establecen:

...

Artículo 197.

...

2. Asimismo, podrán acreditar un representante general y su respectivo suplente por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales, las cuales serán especificadas en el nombramiento correspondiente.

...

Artículo 202.

1. Los nombramientos de los representantes generales deberán contener los mismos datos que los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla.

...

Opinión. En concepto de la Sala Superior, dichas disposiciones, en la parte controvertida, se apartan de la Constitución Federal.

Los artículos cuestionados prevén una limitación en la actuación de los representantes generales de los partidos políticos y de los candidatos independientes, al disponer que las casillas en las que éstos actuaran deberán ser especificadas en el

nombramiento correspondiente, lo que implica una restricción a los partidos políticos, sin causa justificada ni válida, a su derecho de que sus representantes generales vigilen el día de la jornada electoral, el desempeño de la votación en cada una de las casillas instaladas **en el distrito uninominal para el que fueron acreditados.**

En efecto, las porciones normativas bajo análisis, prevén una limitación en la participación de los representantes generales de los partidos políticos y de los candidatos independientes, al pretender equiparárseles a los representantes ante cada mesa directiva de casilla, en contravención al derecho a la auto-organización de los partidos políticos, como principio de base constitucional, exigiéndoseles el requisito de señalar en el nombramiento respectivo el número de casillas en las que actuarán el día de la jornada electoral.

Al respecto, cabe mencionar que de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de interés público que tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, así como que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos



SALA SUPERIOR

de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Por su parte, los incisos a) y b) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda; 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.

A su vez, el artículo 23, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos, establece que son derechos de los partidos políticos participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las Leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral; participar en las elecciones conforme lo dispuesto en la Base I, del artículo 41 de la Constitución, así como de las Leyes Generales de partidos políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás disposiciones en la materia.

SUP-OP-3/2016

De igual manera, en los incisos c) y j) de la misma porción normativa arriba referida, se establece que son derechos de los partidos políticos gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes; así como nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable.

Por otro lado, el artículo 259, párrafo 1, incisos b), de La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que los partidos políticos una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar en la elección local cada partido político, coalición o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.

El párrafo 2 de la misma disposición arriba citada, establece que los partidos políticos una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, podrán acreditar en cada uno de los Distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

Por su parte, los artículos 260 y 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen los



criterios para la actuación de los representantes generales de los partidos políticos y candidatos independientes, entre el que se destacan que ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas **en el distrito electoral** para el que fueron acreditados; así como sus derechos.

El artículo 264, párrafo 1, del mismo ordenamiento, establece que los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla deberán contener, entre otros datos, el número del Distrito electoral, sección y casilla en que actuarán.

Más adelante, el artículo 265, dispone que los nombramientos de los representantes generales deberán contener los mismos datos que los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla, **con excepción del número de casilla**.

De lo anterior se desprende que las porciones normativas 197, párrafo 2, y 202, párrafo 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila, establecen restricciones excesivas que limitan, sin causa justificada ni válida, la actuación de los representantes generales de los partidos políticos al exigírseles señalar, en el nombramiento respectivo, las casillas en las que actuaran el día de la jornada electiva, contraviniendo lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diseño legal electoral respecto de que los representantes generales de los partidos políticos y de los candidatos independientes podrán ejercer su cargo en las mesas directivas

SUP-OP-3/2016

de casilla, con la única limitación de que sea en las instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados y de que no haya al mismo tiempo en las casillas más de un representante general de un mismo partido, coalición o candidato independiente.

Es decir, la naturaleza de los representantes generales de los partidos políticos y candidatos independientes, es distinta a la de los representantes de éstos ante las mesas directivas de casilla, en donde los primeros pueden vigilar el día de la jornada electoral siempre y cuando estén en las casillas que fueron instaladas en el distrito electoral en el que fueron acreditados previamente, mientras que los segundos, solamente podrán estar en la mesa directiva de casilla que les corresponde, por lo que no es dable equiparar las atribuciones de unos con los otros.

En esas condiciones, se considera que el exigir a los representantes generales de los partidos políticos y candidatos independientes, que señalen, en el nombramiento respectivo, las casillas en las que actuarán el día de la jornada electiva, se alejan de la regularidad constitucional y de los derechos fundamentales de los partidos políticos, respecto de las atribuciones de que sus representantes generales, al coadyuvar a vigilar el desarrollo de la jornada electoral, contribuyendo así al desarrollo de la vida democrática; a la celebración periódica y pacífica de las elecciones y a la autenticidad y efectividad del sufragio en los Procesos Electorales Locales.



En ese sentido se estima que los artículos 197, párrafo 2, y 202, párrafo 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, son contrarios al artículo 41 base primera, al limitar el derecho de los representantes de partidos políticos de vigilar el correcto desarrollo de la jornada electoral.

Vigesimosexto concepto de invalidez, planteado por MORENA.

Emblemas en boleta.

Los artículos 201, párrafo 1º, inciso a), y 203, párrafo 3, incisos g) y h), del Código Electoral para el Estado de Coahuila, son inconstitucionales porque tratándose de coalición, la boleta electoral debe contener un espacio para cada partido político.

Motivos del disenso.

MORENA señala que dichas porciones normativas establecen un solo emblema para las coaliciones, asimismo, en el nombramiento de representantes ante mesas directivas de casilla y representantes generales, así como un solo espacio en boletas para los ayuntamientos, diputados y gobernador, lo que contraviene lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), punto 4 del Decreto de la reforma constitucional, en materia política electoral, puesto que en dicho precepto

normativo se habla de “*emblemas*”, esto es en plural, lo que se traduce que para efectos de la coalición se debe establecer un espacio en la boleta electoral para cada partido integrante.

Además, señala el partido accionante, que la propia Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 87, párrafo 12, dispone que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; de ahí que al establecer los artículos referidos un solo espacio para los emblemas de los partidos que integren una coalición, se vulnera el principio de certeza.

Artículos controvertidos.

Artículo 201.

1. Los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla deberán contener los siguientes datos:

a) Denominación del partido político y su emblema o, en su caso, de la coalición y su emblema;

Artículo 203

[...]

3. Las boletas para la elección de Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos contendrán, por lo menos:

[...]

g) Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, se utilizará boleta única, que contendrá un sólo espacio para cada partido político o coalición, así como,



respectivamente, la fórmula de candidatos y la lista plurinominal;

h) En el caso de la elección de Gobernador, un sólo espacio para cada candidato;

Opinión.

Esta Sala Superior considera inconstitucionales las porciones normativas donde se hace referencia a las coaliciones, ya que, con independencia del punto de agravio planteado por el accionante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterio en el sentido de que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos²¹.

Al efecto, 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

²¹ Acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014; así como 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

SUP-OP-3/2016

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.

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 con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado, con base en los precedentes en el tema, que las legislaturas locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de



Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de esa figura, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada Ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Consecuentemente, las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución Federal, 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; de ahí que con independencia de los agravios planteados por el accionante, como se advirtió, el legislador local tiene incompetencia para regular o simplemente referir lo previsto respecto a dicho tópico.

SUP-OP-3/2016

Máxime que, en opinión de esta Sala Superior, si bien en las porciones normativas combativas, no sé advierte que se esté regulando como tal respecto al régimen de las coaliciones, dado que los artículos combatidos están insertos en los capítulos relativos a los nombramientos de los representantes de las mesas directivas (artículo 201) y de la documentación y el material electoral (artículo 203), se está de acuerdo con el Partido MORENA, en el sentido de que vulneran el principio de certeza, ya que pareciera que establecen cuestiones contrarias a lo previsto en la correspondiente Ley adjetiva.

Lo anterior, porque en dichos preceptos normativos, se establecen las afirmaciones “...de la coalición y su emblema” y “...contendrá un solo espacio para cada partido político o coalición” y “...elección de Gobernador, un solo espacio para cada candidato”, cuestiones que esta Sala Superior opina, pueden generar incertidumbre y confusión, puesto que la norma aplicable establece que, en las boletas electorales, para el caso de partidos coaligados, cada uno de estos aparecerá con su propio logo.

En efecto, el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, prevé que con independencia del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, **cada uno de ellos aparecerá con su**



propio emblema en la boleta electoral; en ese sentido, las referidas porciones normativas, resultan contrarias a lo dispuesto por dicha Ley de partidos, y, por tanto, deben considerarse inconstitucionales.

No es óbice a lo anterior, que este órgano jurisdiccional en la Opinión identificada con el número 32/2015, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, haya señalado que 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; ya que se precisó que para 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, puesto que en el caso analizado en esa opinión, las disposiciones normativas cuestionadas, sí invadían el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, en tanto que regulaban aspectos directamente relacionados con las coaliciones electorales.

Vigesimoséptimo concepto de invalidez.

Haber de retiro de magistrados electorales,

SUP-OP-3/2016

Los artículos 426, párrafo 3 y 436, párrafo 1, incisos p) y r) del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, **transgreden** los numerales 94, penúltimo párrafo 1, 116, fracción VI, incisos b) y c), 127, segundo párrafo, fracción IV, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El partido accionante estima que los artículos controvertidos son inconstitucionales porque establecen la creación de un fideicomiso y un haber de retiro en favor de los Magistrados Electorales, que carece de racionalidad y proporcionalidad, conforme a las bases constitucionales establecidas al respecto, ya que sólo ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y militares, tienen derechos de este tipo.

Contenidos de los preceptos cuya invalidez constitucional se reclama

Artículo 426.

...

3. Como consecuencia de la prohibición prevista en el párrafo anterior, al vencimiento del periodo descrito para el cargo de Magistrados, estos tendrán derecho a un haber de retiro en los términos que establezcan los ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior.

Artículo 436.

...

1. Corresponde al Pleno:

...

p) Aprobar las jubilaciones, pensiones o haberes del retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos de los magistrados y demás personal del Tribunal Electoral, de conformidad con el presupuesto del mismo y lo previsto en el Reglamento Interior y disposiciones aplicables;

...



r) Crear un Fondo o Fideicomiso de retiro para Magistrados, Secretarios de Acuerdo y Trámite y Estudio y Cuenta de conformidad con el presupuesto y demás leyes aplicables;

Opinión

Esta Sala Superior considera que los planteamientos referidos en el presente apartado, **no son materia de opinión** de este órgano jurisdiccional especializado, dado que se trata de cuestionamientos a disposiciones relativas a aspectos meramente vinculados con la organización y funcionamiento de la autoridad jurisdiccional electoral de la entidad.

De conformidad con lo expuesto y fundado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la Federación emite la siguiente

OPINIÓN:

PRIMERO. Los artículos 4, 9, párrafo 1, inciso a), 10, párrafo 1, inciso e), 12, párrafos 3, inciso b) y 14, párrafo 4, inciso d), 17, párrafos 3 y 4, 18, párrafo 1, incisos a) y b), y 19, párrafos 3, inciso b) y 4 inciso a), 25, 55, párrafo 1, 56, párrafo 4, inciso a), 61, párrafo 2, 88, párrafo 1, 189, párrafos 1 y 4, 190, 196, apartados 1 y 2, 344, apartado 1, inciso u), 359, apartado 1, inciso d), artículo 377, apartado 1, incisos d) e i), 383 apartado 1, inciso d), artículo 389, apartado 1, y artículo 390, apartado 1, del

Código Electoral de Coahuila de Zaragoza **se estiman constitucionales.**

SEGUNDO. Los artículos 10, párrafo 1, inciso f), 20, párrafo 2, 31, párrafo 1, 58, párrafos 1, inciso a), fracción II, i e II, numeral 2, 62, 69, 70, párrafo 3, 71, 72, 73, 74, 75 y 76, 164, 165, 173, fracción 1 y párrafo 3, 185, párrafo 5, 186, párrafo 3, inciso e), 195, apartados 2 y 3, 197, párrafo 2, 201, párrafo 1, 202, párrafo 1, inciso a), y 203, párrafo 3, incisos g) y h), 385, apartado 2, y 388, apartado 1, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza se deben considerar **contrarios a la Constitución Federal.**

TERCERO. No son motivo de opinión 191, párrafo 2, 426, párrafo 3 y 436, párrafo 1, incisos p) y r) del Código Electoral de Coahuila de Zaragoza.

Emiten la presente opinión la señora Magistrada y los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, con las opiniones diferenciada que emiten la Magistrada María el Carmen Alanís Figueroa y el Magistrado Flavio Galván Rivera, en la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante la Secretaria General de Acuerdos quien da fe.

Ciudad de México, a dieciocho de septiembre de dos mil dieciséis.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-3/2016

SALA SUPERIOR

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ



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

OPINION DISIDENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA CON RELACIÓN A LA OPINIÓN MAYORITARÍA RESPECTO DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 12. PÁRRAFO 3, INCISO B) Y ARTÍCULO 173 PÁRRAFO 3.

1. Con el respeto que me merece la mayoría de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación disiento de la opinión relacionada con la disposición que establece que los candidatos independientes sólo pueden postularse a reelegirse con la misma calidad con la que fueron electos.

Si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deja en libertad a los congresos de las diversas entidades federativas el regular la forma y términos en que participaran los ciudadanos como candidatos independientes, lo cierto es que el ejercicio de dicha facultad no es irrestricta, ya que las normas que se emitan deben emitir deben de aprobar un test de proporcionalidad, es decir deben ser razonables y necesarias.

En el caso se considera que la disposición en comento fue emitida con base en las facultades que corresponden al Congreso del Estado de Coahuila, también lo es que no se observa que exista una necesidad ni una razonabilidad para limitar el derecho de los candidatos independientes que fueron electos, para buscar su reelección con una calidad diversa a la que fueron electos, es decir como miembros de un partido político, incluso aún como candidatos externos de un partido político.



Por lo que considero que dicha norma es irrazonable e innecesaria.

2. Ahora bien, con relación a la opinión relacionada con lo dispuesto en el artículo 173, párrafo 3, disiento de la opinión mayoritaria que considera que es inconstitucional al establecer una sola consecuencia jurídica ante la omisión de presentar en tiempo el informe de gastos, ya que si bien ese Honorable pleno ha señalado que las normas que establecen sanciones ante la violación de una disposición, deben permitir que el juzgador pueda optar por diversas sanciones, atendiendo al hecho concreto.

En el caso, considero que es constitucional la disposición impugnada, ya que la conducta sancionable no permite una variedad de elementos de la conducta, es decir la conducta no tiene variaciones. En efecto solo existe una hipótesis y es el no presentar en tiempo el informe de gastos. Es decir, no existen diversos elementos que permitan determinar que la conducta puede tener variables.

Por lo anterior es que disiento de la opinión mayoritaria.

MAGISTRADA

MA. DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-3/2016, FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD IDENTIFICADAS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE 76/2016, 79/2016, 79/2016, 80/2016 Y 81/2016.

Porque el suscrito no coincide con todo lo sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al dar respuesta a la solicitud al rubro indicada, emite opinión diferenciada respecto de los apartados siguientes:

Primer concepto de invalidez, planteado por MORENA.

Suspensión de derechos político-electorales por estar sujeto a proceso penal.

La disposición normativa que se tilda de inconstitucional, es al tenor siguiente.

Artículo 9.

1. Son impedimentos para ser elector:

a) Estar sujeto a proceso penal sancionado con pena privativa de la libertad. El impedimento surtirá efecto, a partir de que se dicte el auto de vinculación a proceso;

[...]



A juicio del suscrito, esta Sala Superior no tiene que emitir opinión por cuanto hace a la constitucionalidad del artículo 9, párrafo 1, inciso a), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en función de que, al resolver la contradicción de tesis 6/2008-PL entre las sustentadas por esta Sala Superior y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de mayo de dos mil once, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte ha emitido criterio jurisprudencial al respecto, con lo que se aprobó la tesis de jurisprudencia siguiente:

DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.- El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.

En consecuencia, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha emitido criterio obligatorio con cuanto a una disposición similar a la que ahora se controvierte por MORENA, en opinión del suscrito, esta Sala Superior ya no tiene que emitir opinión al respecto.

Tercer concepto de invalidez, planteado por los partidos políticos nacional y local, respectivamente, de la Revolución Democrática y Joven de Coahuila.

Declaración 3 de 3, constancia de no antecedentes y antidoping.

El artículo 10, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece lo siguiente:

Artículo 10.

1. Son requisitos para ser Gobernador, diputado al Congreso del Estado o integrante de Ayuntamiento, además de los que señalan respectivamente los artículos 36 y 76 de la Constitución y el artículo 43 del Código Municipal para el Estado de Zaragoza, los siguientes:

[...]

f) Presentar ante el Instituto, la declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, así como carta de antecedentes penales y certificado médico de la prueba de antidoping, expedidos por las autoridades competentes.

[...]

Con relación a ese tema, para el suscrito, **es constitucional** lo establecido en el artículo 10, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, el



SALA SUPERIOR

cual prevé como requisitos para ser Gobernador, diputado al Congreso del Estado o integrante de Ayuntamiento, entre otros, presentar ante el Instituto Electoral local la declaración patrimonial, la fiscal y la de no conflicto de intereses, así como el certificado médico toxicológico, expedidos por las autoridades competentes.

Lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente en vigor, en cuanto que los ciudadanos de la República tienen derecho a ser votados, para todos los cargos de elección popular, siempre que tengan las calidades que establezca la ley y cumplan los requisitos, condiciones y términos previstos en la legislación aplicable.

En este sentido, si el legislador ordinario del Estado de Coahuila dispuso que en esa entidad federativa se deben cumplir, entre otros requisitos, los relativos a presentar declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, así como certificado médico de toxicología, para ser elegible, para el suscrito, ello es conforme a la Constitución federal.

Porque esos requisitos están dirigidos a garantizar que quienes asuman los aludidos cargos de representación popular tengan un modo honesto de vivir, de lo cual esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que la "locución *un modo honesto de vivir*, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida

SUP-OP-3/2016

civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir *buen mexicano*, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano”.

En efecto, el criterio anterior ha sido reiteradamente sustentado por este órgano colegiado, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 18/2001, consultable a páginas cuatrocientas cincuenta a cuatrocientas cincuenta y una; de la “*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”, volumen uno (1), intitulado “*Jurisprudencia*”, publicada por este Tribunal Electoral, con el rubro y texto siguiente:

MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO. El concepto de *modo honesto de vivir* ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El *modo honesto de vivir*, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de *buenas costumbres*, *buenafé*, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: *vivir honestamente*. En ese orden de ideas, la locución *un modo*



honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir *buen mexicano*, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.

En este orden de ideas, la disposición normativa controvertida, relativa a presentar declaración patrimonial, fiscal y de no conflicto de intereses, así como certificado médico de la prueba en toxicología, tiene sustento en lo establecido en los artículos 4º, 34, párrafos cuarto y quinto, 35, fracción II, 108 y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se pretende garantizar que quienes asuman los mencionados cargos de elección popular desarrollen sus actividades de manera eficaz y eficiente en beneficio de la administración pública en general, en forma honesta, tendentes a combatir la corrupción o la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, como es la protección a la salud como derecho de todos los mexicanos, que puede garantizar, presuncionalmente, quien no atenta contra su salud personal.

En efecto, al artículo 4º de la Carta Magna prevé que toda persona tiene derecho a la salud; por tanto, si el Estado tiene el deber jurídico de garantizar ese derecho humano, por conducto de quienes integren los órganos de autoridad, para el suscrito es inconcuso que quienes pretendan asumir los aludidos cargos de elección popular deben ser ejemplo de no consumir productos o sustancias que afecten su salud personal.

Por lo anterior, en consideración del suscrito, la norma controvertida que prevé los mencionados requisitos es pertinente, legítima y justificada; por tanto, es constitucional.

En cuanto a la carta de antecedentes penales tampoco es necesario opinar porque esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido tesis de jurisprudencia en el sentido de que su exigencia no contraría la Constitución general, la cual es consultable en el Semanario Judicial de la Federación con clave P./60/2005, Tomo XXII, julio dos mil cinco, página setecientas ochenta y dos, con el rubro siguiente: **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. EL ARTÍCULO 103, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA, NO CONTRARÍA LOS ARTÍCULOS 23 Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Quinto concepto de invalidez, planteado por MORENA

Posibilidad de que una persona que funge como regidor o síndico participe en la elección de la Presidencia Municipal en el proceso electoral inmediato.

El artículo 14, párrafo 4, inciso d), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza establece lo siguiente:

Artículo 14.

[...]



4. Los integrantes de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos en los términos que señala la Constitución y observando lo siguiente:

[...]

d) **Quienes hayan ocupado los cargos de síndico o regidor podrán ser postulados en el periodo inmediato siguiente como candidato a presidente municipal, sin que ello suponga reelección, pero quienes hayan ocupado el cargo de presidente municipal no podrán postularse como candidato a síndico o regidor en el periodo inmediato siguiente.**

Si bien el suscrito coincide con la mayoría de Magistrados, en el sentido de que tal porción normativa es acorde a la Constitución federal, lo cierto es que, para arribar a la aludida conclusión es suficiente hacer una lectura literal o, a lo sumo, una interpretación gramatical de lo previsto en el artículo 115, párrafo primero, fracción I, párrafo segundo de la Ley Suprema de la Federación, al tenor siguiente:

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación

SUP-OP-3/2016

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.

En este orden de ideas, si la propia Norma Suprema de la Federación establece textualmente que en las Constituciones y leyes de los Estados se debe prever la elección consecutiva para el mismo cargo, de presidente municipal, regidores y sínicos, es decir, que la reelección se da para el mismo cargo, es inconcuso que el artículo 14, párrafo 4, inciso d), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, al establecer que la elección de miembros de los ayuntamientos para un cargo distinto, en el periodo inmediato siguiente, no constituye reelección, es claro que no contraviene lo previsto constitucionalmente, es decir, que no es inconstitucional.

Lo anterior, es acorde además con lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que es un derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades y cumpliendo los requisitos que establece la ley.

Ahora bien, en opinión del suscrito, por disposición constitucional en contrario, esta Sala Superior debe abandonar el criterio de jurisprudencia identificado con el número 12/2000, cuyo texto y rubro fueron aprobados en sesión de doce de septiembre de dos mil, en los términos siguientes:



NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.-

De una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el poder revisor de la constitución, dentro de la prohibición de reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, o de los demás funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo, de presidente municipal, síndico, regidor, o los demás indicados, sino también la de ocupar cualquier otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, para integrar un mismo órgano colegiado, por las razones siguientes: 1. En el proceso legislativo de inclusión en la Ley Fundamental del principio de la "no reelección" para el período inmediato en los ayuntamientos, se advierte que el objetivo fundamental consistió en impedir la perpetuación tanto de una persona como de un conjunto de ellas, mediante su enquistamiento durante períodos sucesivos en un órgano determinado, por considerar que con tal actuación se propiciaría el continuismo de un hombre, de un grupo de ellos o de camarillas, que pueden generar cacicazgos, crear el riesgo de abuso del poder con beneficios para intereses particulares y en detrimento de los de la colectividad, e impedir la participación de ciudadanos que puedan aportar nuevas ideas al ocupar algún cargo, hacer real la posibilidad de alternancia en el poder y ofrecer distintos estilos de gobierno. 2. La finalidad perseguida con el principio de la "no reelección", se desprende de la redacción que prevalece en el precepto constitucional, pues el legislador, para evitar confusiones sobre su alcance, no empleó la expresión "el mismo cargo", para indicar directamente que los presidentes municipales, regidores, síndicos y las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñaran las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación, "no podrán ser reelectos para el período inmediato". 3. La modalidad del principio de la no reelección que rige a los diputados y senadores, que admite la posibilidad de que un diputado en

un período sea electo senador para el siguiente, o bien, que quien ya se desempeñó como senador, pueda ser elegido como diputado para el próximo período, no desvirtúa que la prohibición en los ayuntamientos tenga el alcance precisado, porque la esencia de la proscripción no radica en que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político para el período siguiente, sino en que no lo pueda ser para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano, y las cámaras de diputados y senadores, si bien pertenecen a un mismo poder político, son dos órganos distintos, con facultades claramente diferenciadas, aunque coincidentes en la función legislativa, de manera que quien se desempeñe como senador, habiendo sido antes diputado, no podrá influir en las actividades de la Cámara de Diputados, o viceversa, puesto que los efectos de su proceder sólo se producen en el nuevo órgano en el que se actúa. 4. La elección de los integrantes de los ayuntamientos, se lleva a cabo en forma distinta que la de los diputados y senadores, pues su demarcación territorial es la misma para elegir tanto presidentes municipales, como regidores y síndicos, y por ende el electorado es el mismo; además dichos integrantes se eligen a través de una sola planilla de candidatos y no de personas en lo individual, esto es, con un voto se elige a todo un grupo y se rechaza otro grupo que se le presenta al elector como indivisible, por lo cual no puede elegir a un candidato a presidente de una planilla y a un síndico o regidor de otra. 5. La única excepción prevista por el constituyente federal para que algún integrante de cierto ayuntamiento (ya sea que haya ocupado el cargo de presidente municipal, regidor o síndico por elección directa o indirecta, o bien, por nombramiento o designación de alguna autoridad o, incluso, desempeñado las funciones propias de esos cargos cualquiera que haya sido la denominación que se le hubiere dado) pueda ser reelegido para el período inmediato, es cuando el funcionario respectivo haya tenido el carácter de suplente, siempre y cuando no haya estado en ejercicio de cualquiera de esos cargos o desempeñado las funciones correspondientes, lo cual refleja el propósito de establecer una prohibición de reelección estricta entre los miembros de los ayuntamientos que en ningún momento pueda dar lugar a la simulación, razón por la cual no cabe una interpretación distinta que pretenda ampliar la única excepción prevista constitucionalmente. 6. Con el hecho de que los ayuntamientos se renueven totalmente sin permitir la continuación de ningún funcionario anterior, mediante la



rotación de cargos, se consigue que la nueva conformación tenga una actuación imparcial que le permita realizar una correcta administración de los fondos que reciba el municipio y proporcionar a la ciudadanía la atribución de mejores servicios públicos. 7. El establecimiento del principio en comento representa una medida que favorece la equidad y equilibrio en la contienda electoral, porque se presenta como un instrumento que de manera indirecta impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos. 8. No constituye obstáculo para esta interpretación, el hecho de que, en las leyes respectivas, se asignen ciertas atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, porque el titular constitucional del ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las funciones individuales aludidas sólo son complementarias, de ejecución o de representación. 9. La incorporación posterior en la constitución del sistema de representación proporcional para los ayuntamientos, mediante el cual se eligen algunos de sus funcionarios, no modificó o atemperó sustancialmente la *ratio legis* del acogimiento del principio de la no reelección, porque la aplicación dada ordinariamente por la legislación estatal a la representación proporcional consiste en que el cargo de presidente municipal, de síndico y de uno o más regidores, se eligen por el principio de mayoría relativa, por lo que con la interpretación contraria a la que se sostiene subsistiría la posibilidad de que un pequeño grupo de personas permaneciera más de un período en un ayuntamiento, mediante la rotación periódica de los puestos indicados, sin perjuicio de que el resto de regidores elegidos por el principio de representación proporcional, cambiara en cada elección. 10. Finalmente, el concepto gramatical del vocablo reelección que suele encontrarse en diccionarios y otra literatura, no puede servir de sustento para cambiar o desvirtuar el significado que claramente confirió a esa palabra el legislador en el precepto interpretado, pues éste debe corresponder con la voluntad de su autor.

Lo anterior, toda vez que el citado criterio fue emitido, evidentemente, con anterioridad a la publicación, en el Diario

SUP-OP-3/2016

Oficial de la Federación, de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en la que se modificó el texto de la Carta Magna, para permitir la elección consecutiva de los miembros de los ayuntamientos, para un nuevo encargo.

Noveno concepto de invalidez, planteado por el Partido Joven de Coahuila.

Omisión de regular convenios de participación entre partidos y agrupaciones políticas.

El precepto jurídico que a juicio del actor es contrario a la Constitución federal, es el siguiente:

Artículo 25.

1. Las agrupaciones políticas son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.
2. Las agrupaciones políticas no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia, las denominaciones de "partido" o "partido político".
3. Para obtener el registro como agrupaciones políticas estatales, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto los siguientes requisitos:
 - a) Contar con un mínimo de 3,000 asociados en el Estado;
 - b) Contar con un órgano directivo, y
 - c) Contar con documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido político.



4. Los interesados presentarán, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acrediten los requisitos anteriores y los que, en su caso, señale el Consejo General del Instituto.
5. El Consejo General del Instituto, dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente.
6. Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la agrupación interesada.
7. El registro de las agrupaciones políticas cuando hubiese procedido, le conferirá de inmediato los derechos y obligaciones que establece este Código, salvo las excepciones previstas en el mismo.
8. Las agrupaciones políticas gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en este Código.
9. Presentarán al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad, el cual deberá presentarse a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.
10. La agrupación política estatal perderá su registro por las siguientes causas:
 - a) Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
 - b) Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
 - c) No rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;
 - d) No acreditar actividad alguna durante un año calendario, en los términos que establezca el reglamento;
 - e) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código,

SUP-OP-3/2016

f) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro, y

g) Las demás que establezca este Código.

Si bien la opinión del suscrito es coincidente con la de la mayoría de Magistrados de esta Sala Superior, en el sentido de que este precepto jurídico no es contrario a la Constitución, por la omisión de contener una norma que reconozca la posibilidad de que los partidos políticos celebren convenios de colaboración política con las agrupaciones políticas estatales, se debe estar a lo siguiente.

En primer lugar, se debe señalar que en atención a la libertad configurativa que tienen las entidades de la República, cada Congreso estatal tiene la posibilidad de regular, de conformidad con sus propias circunstancias, antecedentes y programas, todo lo referente a las asociaciones políticas estatales, así como su participación en convenios de colaboración con los partidos políticos, nacionales o locales o ambos.

Ahora bien, como se puede constatar de la transcripción que antecede, el artículo 25 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza determina la naturaleza jurídica de las agrupaciones políticas estatales, los requisitos para obtener su registro y el procedimiento respectivo y el aplicable para el caso de pérdida de tal registro.



Por otra parte, es necesario tener presente lo previsto en el artículo 344, párrafo 1, inciso p) del mismo ordenamiento electoral local, al tenor siguiente:

Artículo 344.

1. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

p) Resolver sobre los convenios de participación política en las modalidades que establezca la ley que celebren los partidos políticos; sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;

[...]

En este orden de ideas es que, en concepto del suscrito, no existe la omisión legislativa aducida por el accionante, aún cuando está vigente también el principio de libertad de configuración legal en este tema, toda vez que, con independencia de que no esté regulado en los mismos términos que en la Ley General de Partidos Políticos, de una interpretación sistemática y funcional de los aludidos preceptos jurídicos, es posible concluir que tales organizaciones de ciudadanos sí tienen expedito su derecho de participar en las elecciones locales de Coahuila, en los casos en los que se apruebe el correspondiente convenio de participación política.

Décimo concepto de invalidez, expresado por el Partido Joven de Coahuila.

Requisitos excesivos para la constitución de partidos políticos.

Al caso se debe destacar que el artículo 31, párrafo 1, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza establece lo siguiente:

Artículo 31.

1. Toda organización que pretenda constituirse como partido político local deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) La celebración, por lo menos en las dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 1.5 por ciento del padrón electoral del distrito, o municipio, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente, que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva.

Si bien el suscrito coincide con el criterio mayoritario de los Magistrados que integran la Sala Superior, en el sentido de considerar que es **inconstitucional** lo previsto en el artículo 31, párrafo 1, del Código Electoral de Coahuila, ello es por razón diversa, como se explica a continuación.

La norma impugnada prevé que las organizaciones que pretendan obtener su registro, como partidos políticos locales, deben cumplir el requisito consistente en celebrar asambleas en,



por lo menos, las dos terceras partes de los distritos electorales locales o bien de los municipios del Estado, según sea el caso, a las cuales deben comparecer los afiliados que, en por ningún motivo podrá ser menor del uno punto cinco (1.5) por ciento del padrón electoral que corresponda al distrito electoral local o al municipio.

Ahora bien, en concepto del suscrito, el requisito relativo al porcentaje de afiliados que debe comparecer a las asambleas es inconstitucional.

Lo anterior, porque se trata de un requisito excesivo, dado que los artículos 10, párrafo 2, inciso c) y 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos prevén que el número total de militantes en la entidad no debe ser menor al 0.26% del padrón electoral y que el número de afiliados que ocurran y participen en las asambleas, en ningún caso puede ser menor al 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o demarcación.

En este sentido, conforme a lo previsto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que los partidos políticos locales sólo se constituyan por ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

SUP-OP-3/2016

Así las cosas, contrario al criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, para el suscrito, los Congresos de las entidades federativas sí tienen atribuciones para establecer, en su régimen interior, los requisitos que las organizaciones políticas deben cumplir para constituir partidos políticos locales, siempre y cuando esos requisitos no sean contrarios o superiores a los previstos en la Constitución federal y/o en la Ley General de Partidos Políticos.

De lo anterior resulta inconcuso, para el suscrito, que la normativa constitucional y legal, federal y local, son y deben ser complementarias, sin que la normativa que tenga por materia la constitución de partidos políticos locales sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

En este contexto, los artículos 10, párrafo 2, inciso c), y 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos prevén que, tratándose de partidos políticos locales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local deben, entre otros requisitos, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal ahora Ciudad de México, en tanto que, bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes, en la entidad, pueda ser inferior al cero punto veintiséis (0.26) por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección



local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Asimismo, que las respectivas asambleas se deben llevar a cabo, por lo menos, en las dos terceras partes de los distritos electorales locales o bien de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal ahora Ciudad de México, según el caso, en las cuales se requiere que comparezca un número indeterminado de afiliados, que en ningún caso puede ser menor del cero punto veintiséis (0.26) por ciento del padrón electoral del distrito electoral local, municipio o demarcación territorial, según el caso.

Por tanto, es evidente, para el suscrito, que al establecer como porcentaje mínimo de asistencia de afiliados, de las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituir un partido político local, la norma impugnada excede lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos, dado que en ésta se prevé un número de afiliados que representen cuando menos el cero punto veintiséis (0.26) por ciento, en tanto que en la legislación local se prevé esa equivalencia en uno punto cinco (1.5) por ciento de los afiliados, lo que resulta inconstitucional, por exceder lo previsto en la mencionada Ley General y, por ende, lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal, de ahí que sea fundado el concepto de invalidez hecho valer por el Partido Joven de Coahuila, en el sentido de que es inconstitucional la norma local controvertida.

Decimonoveno concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Omisión de presentar informes de precampaña.

El precepto jurídico tildado de inconstitucional es al tenor siguiente:

Artículo 173.

[...]

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido para tal efecto, y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado, serán sancionados en los términos de lo establecido por la legislación aplicable.

En consideración del suscrito, es constitucional lo previsto en el artículo 173, párrafo 3, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, relativo a que, si un precandidato incumple el deber jurídico de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña, dentro del plazo establecido para tal efecto y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no puede ser registrado como candidato.

Lo anterior, porque en los artículos 25, párrafo 1, inciso s) y 79, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos



Políticos, se establece como deber de los partidos políticos la presentación de los informes de ingresos y gastos de precampaña.

En ese sentido, por disposición legal la responsabilidad directa de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña recae principalmente en los partidos políticos.

En tanto que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos y 229, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los precandidatos tienen el deber de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña al órgano interno de cada partido político, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o a la celebración de la asamblea respectiva.

Así, es claro que la ley impone a los precandidatos el correspondiente deber solidario, en la presentación de los informes de ingresos y gastos de precampaña, el cual se cumple en el momento en que proporcionan al partido político, en tiempo y forma, los elementos necesarios para que éste a su vez cumpla su deber en materia de fiscalización.

En este sentido, la omisión de presentar el respectivo informe de ingresos y gastos de precampaña, dentro del plazo legalmente establecido, mediante el sistema de contabilidad en

SUP-OP-3/2016

línea, no se debe considerar válidamente subsanada, ni siquiera de manera extemporánea, dado que la norma es clara al establecer la sanción por no presentar ese informe, la cual es la de no ser registrado como candidato, en caso de que haya obtenido el triunfo al interior del partido político por el que pretenda ser postulado, salvo que se justifique plenamente que el precandidato entregó el respectivo informe de ingresos y gastos de precampaña al órgano partidista competente y éste último haya omitido presentarlo ante la autoridad fiscalizadora, con lo cual se estaría ante una causa no imputable al precandidato.

En este contexto, la sanción consistente en no ser registrado como candidato no es excesiva, porque la infracción por incumplir el deber jurídico de entregar el respectivo informe de ingresos y gastos de precampaña, dentro del plazo legalmente establecido, constituye una falta que vulnera lo establecido en el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en consideración del suscrito, la norma controvertida, *per se*, no es inconstitucional.

Vigesimocuarto concepto de invalidez, planteado por el Partido de la Revolución Democrática.

Ubicación e integración de mesas directivas de casilla y capacitación de funcionarios.



En este particular, el Partido de la Revolución Democrática aduce que los artículos 195, párrafos 2 y 3; 196; 344, párrafo 1, inciso u); 359, párrafo 1, inciso d); 371, párrafo 1, inciso c); 377, párrafo 1, incisos d) y l); 383, párrafo 1, inciso d); 385, párrafos 1 y 2; 388, párrafo 1; 389, párrafo 1 y 390, párrafo 1, del código electoral local impugnado, son contrarios a los artículos 41 y 133 de la Constitución.

Al respecto, la mayoría de Magistrados de esta Sala Superior considera que los artículos 195, párrafos 2 y 3, 385, párrafo 2, y 388, párrafo 1, controvertidos, "... **se apartan de la regularidad constitucional**, porque el legislador electoral local interviene indebidamente en un ámbito de reglamentación que constitucionalmente sólo corresponde al legislador federal para su instrumentación en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales".

No obstante, en opinión del suscrito, los mencionados artículos 385, párrafo 2, y 388, párrafo 1, no contravienen lo previsto constitucionalmente.

Los citados preceptos son al tenor siguiente:

Artículo 385.

[...]

2. En las elecciones que no sean concurrentes, se hará de conformidad con las normas establecidas en el presente Código y demás normatividad aplicable, para lo cual, será necesario

que dicha atribución se encuentre delegada por el Instituto Nacional.

Artículo 388.

1. Para los casos en que las elecciones no sean concurrentes con alguna elección federal, para ser integrante de la mesa directiva de casilla se requiere:

[...]

Como se puede advertir, tales preceptos no invaden el ámbito de competencia del Congreso de la Unión ni regulan cuestiones reservadas para las Leyes Generales, en tanto que su vigencia está supeditada, por disposición del propio precepto, para el caso de que esa atribución esté delegada por el Instituto Nacional Electoral al órgano electoral estatal y sólo para el caso de elecciones que no sean concurrentes con las federales.

En efecto, el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 4, y Apartado C, párrafo segundo, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:



[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

[...]

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

[...]

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

En este orden de ideas es que considero que, al estar supeditadas tales disposiciones a que el Instituto Nacional

SUP-OP-3/2016

Electoral ejerza su facultad constitucional de delegación, las controvertidas normas legales locales no son contrarias a la Carta Magna.

Por cuanto ha quedado expuesto y fundado, el suscrito emite la presente opinión diferenciada.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA