



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-5/2020

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:**
134/2020

PROMOVENTE: PARTIDO
POLÍTICO NACIONAL
MORENA

AUTORIDADES: CONGRESO
DEL ESTADO DE CAMPECHE
Y OTRO

Ciudad de México, a veintidós de julio de dos mil veinte.

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020, A SOLICITUD DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT.

I. MARCO JURÍDICO DE LA OPINIÓN

1. El artículo 68, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra una ley electoral, la Ministra Instructora o el Ministro Instructor podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión

sobre los temas y conceptos de invalidez relacionados con la materia.

2. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, si bien las opiniones que emita esta Sala Superior no son vinculantes, con ellas se aportan elementos adicionales para el estudio de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas¹.

II. TEMÁTICAS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

3. El artículo 71, párrafo segundo², de la citada Ley Reglamentaria, establece que las sentencias dictadas por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal, deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando la Ministra o el Ministro instructor en una acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde un punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer

¹ Véase la jurisprudencia 3/2002 de rubro: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, Pág. 555.

² “**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.”



referencia concreta a los temas que sean materia de la impugnación.

4. En el caso, la solicitud de opinión formulada por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat se acompaña del escrito por el que el partido nacional MORENA promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto número 135, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el veintinueve de mayo de dos mil veinte, a través del cual se reforman diversos artículos la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.
5. En el señalado escrito se observa que los conceptos de invalidez se relacionan con las siguientes temáticas:
 - A. Temporalidad válida para la presentación de solicitud de registro de coaliciones.
 - B. . Expresiones ofensivas en propaganda electoral.
 - C. Voto de calidad de las presidencias de los consejos municipales.
 - D. Omisión de sancionar la entrega de dádivas para obtener el voto, cuando los bienes no contengan propaganda electoral.
 - E. Definición de calumnia.

III. CONSIDERACIONES

6. La opinión sobre los conceptos de invalidez se realizará en el orden apuntado en el listado que antecede.

A. Temporalidad válida para la presentación de solicitud de registro de coaliciones

A.1. Precepto impugnado

7. La disposición que se tacha de inconstitucional es del tenor siguiente:

ARTÍCULO 150.- La solicitud de registro de los convenios de coalición, deberá ser presentada ante la Presidencia del Consejo General, según la elección que lo motive, hasta treinta días antes que inicie la etapa de precampaña.

[...]

A.2. Conceptos de invalidez

8. MORENA reclama que el plazo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Electoral local para la presentación de la solicitud de registro del convenio respectivo de hasta treinta días previo al inicio de las precampañas, ante la autoridad administrativa electoral estatal, reduce significativamente la directriz dispuesta por el constituyente al efecto, en los artículos transitorios de la reforma de febrero de dos mil catorce.
9. El partido afirma que la predisposición del plazo en la legislación de Campeche se traduce en una vulneración a los principios electorales de certeza, legalidad, objetividad, y de supremacía constitucional, y que atenta contra de los derechos de asociación política, y autodeterminación de los partidos políticos pues, por disposición expresa del constituyente, la regulación del sistema de participación de los partidos políticos, a través de la figura de las coaliciones, corresponde regularla al Congreso de la Unión.



10. En este punto refiere, que la Constitución Federal dispone, en el artículo segundo transitorio de la reforma de febrero de dos mil catorce, lineamientos y materias específicas que se deben regular en la legislación nacional correspondiente, entre los que se encuentra el que los institutos políticos pueden solicitar el registro de la coalición, hasta la fecha en la que inicien las precampañas.
11. Sostiene además que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya determinó la inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley General de Partidos Políticos, que fue replicada en la legislación de Campeche, y que igualmente prevé la disposición de un plazo para el registro del convenio de coalición, distinto al determinado por el constituyente.

A.3. Opinión

12. Al respecto esta Sala Superior estima que la disposición denunciada es **contraria al texto constitucional**, siguiendo el criterio previamente determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de planteamientos de similar naturaleza.
13. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, el Pleno del máximo tribunal analizó la constitucionalidad del artículo 60, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, específicamente por cuanto a que la disposición preveía un plazo de registro del convenio de

coalición, (hasta treinta días antes de inicio de precampaña), igualmente distinto al dispuesto en el segundo transitorio de la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce.

14. El estudio del concepto de violación, recogido en la sentencia de los medios de control constitucional³, concluyó que la disposición de la legislación de Sinaloa resultaba inconstitucional toda vez que, la Legislatura estatal carecía de facultades para regular cuestiones relacionadas con la figura de la coalición, posición que ya había sido reiterada en la jurisprudencia definida por el Pleno,⁴ en la que, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, se reconocía competencia exclusiva al legislador federal para regular los aspectos numerados por el constituyente, y establecer un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.
15. En el criterio definido por el Pleno se sostuvo la incompetencia de las legislaturas locales para reglamentar la figura de la coalición, aun y cuando se tratara de disposiciones que incorporaran o replicaran, numerales establecidos en la Ley General de Partidos Políticos pues, el deber de adecuar su

³ Sentencia de de quince de octubre de dos mil quince.

⁴ A partir de lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas (nueve de septiembre de dos mil catorce), el Pleno determinó, que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones; posición que se reiteró al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014 y 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015 aprobados por la votación calificada de ocho ministros.



marco jurídico no requería la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se consideraba que la citada ley general es de observancia general en todo el territorio nacional.

16. Así, el Pleno razonó que, si el constituyente determinó en una disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional, que sería en una ley general en la que se regularía dicho aspecto del proceso electoral, debía estimarse que las entidades federativas no podían reproducir ni, mucho menos contrariar, lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general.
17. Por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados en los ordenamientos generales, claramente, las entidades federativas no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que en éstas se prevé.
18. Bajo tales parámetros, el Máximo tribunal constitucional determinó que, si el artículo 60 de la Ley Electoral de Sinaloa, establecía reglas para la solicitud del registro del convenio de coalición, debía concluirse que dicha disposición resultaba inconstitucional, en virtud de que el Congreso Local no tenía facultades para legislar al respecto, al no tratarse de una materia de competencia residual en favor de los Estados.
19. Finalmente, también se razonó que, con independencia de que la Sala Superior de este Tribunal Electoral, ya hubiera decretado la inconstitucionalidad de una disposición similar de la Ley

General de Partidos Políticos -como se aduce en la demanda de la presente acción-; no correspondía analizar la validez constitucional de dicha norma en abstracto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues esta debió ser impugnada oportunamente, además de que, la determinación de inaplicabilidad de la Sala Superior, de ningún modo podía normar e incidir en el criterio que asumiera el Alto Tribunal.

20. En consecuencia, tal y como previamente quedó anunciado, en congruencia con la posición adoptada por el Pleno del máximo Tribunal Constitucional, se estima que la porción normativa del artículo 150 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Campeche, que exige la presentación de la solicitud de registro de los convenios de coalición, hasta treinta días antes que inicie la etapa de precampaña, resulta contraria al texto constitucional.

B. Expresiones ofensivas en propaganda electoral

B.1. Precepto impugnado

21. Las porciones normativas cuya invalidez solicita MORENA están contenidas en los artículos 63, fracción XVII y 583, Fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, y se destacan a continuación:

Artículo 63.- Son obligaciones de los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral.

(...)



XVII. Abstenerse de cualquier expresión que implique **diatriba**, calumnia, **infamia**, **injuria**, **difamación** o **que denigre** a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros Partidos políticos, o Coaliciones y a sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;

Artículo 583.- Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley de Instituciones:

(...)

V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral **que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos**, o que calumnien a las personas;

B.2. Conceptos de invalidez

22. MORENA aduce que las referidas porciones normativas vulneran los artículos 1º; 6º; 7º; 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo; 41, base V, Apartado C, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso b); y 133, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1; 2; 13.1; y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
23. Lo anterior, porque el artículo 41, apartado C, base III, de la Constitución Federal establece como único límite a la libertad de expresión, el que se calumnie a las personas.
24. Asimismo, refiere que el artículo 7º de la Carta Magna reconoce que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, y que ninguna ley ni autoridad puede establecer la censura previa, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º constitucional.

25. Sobre esa base, considera que las expresiones en propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y sus candidatos y que ofendan o denigren a quienes participan en política o contienden por un cargo de elección no deben prohibirse en la ley electoral.
26. Consecuentemente, estima inconstitucional que se prohíba la difusión de propaganda política o electoral que implique diatriba, infamia, injuria, difamación o que denigre a otras personas, y que su realización se catalogue como infracción administrativa sancionable, porque se limita la libertad de expresión, implica la posibilidad de censura y coarta la difusión de ideas en el contexto del debate robusto que debe haber en una sociedad democrática.

B.3. Opinión

27. En opinión de esta Sala Superior, las porciones normativas señaladas por MORENA son **inconstitucionales**, con sustento en los fundamentos y consideraciones siguientes.
28. El artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.
29. Dicha porción constitucional fue interpretada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2014, en el sentido de que sólo protege a las personas frente a las calumnias, pues



el constituyente permanente excluyó del ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos.

30. En dicho precedente, se destacó que resultaba relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuía a promover la participación democrática del pueblo; destacándose que, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.
31. De igual manera, en esa acción de inconstitucionalidad se destacó que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población; pues esas son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática.
32. Ahora bien, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, el Tribunal Pleno analizó una porción normativa similar a la que se analiza en este apartado. En concreto, examinó si la obligación prevista en el artículo 69, párrafo segundo, de la Ley Electoral de Sinaloa, consistente en que los partidos políticos y candidatos en la propaganda electoral que difundieran debían evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigrara a

candidatos y terceros constituía una restricción a la libertad de expresión.

33. Para tal efecto, determinó que lo procedente era realizar someter la norma a un escrutinio estricto, esto es, determinar si la medida perseguía una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida estaba estrechamente vinculada con esa finalidad y si se trataba de la medida que restringía en menor grado el derecho protegido.
34. Sobre el particular, el Máximo Tribunal consideró que la obligación cuestionada no superaba el examen de escrutinio estricto y, por tanto, era inconstitucional.
35. Lo anterior, porque no existía en la Constitución una finalidad imperiosa que justificara excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos y candidatos las expresiones ofensivas, difamatorias o denigrantes, pues en el artículo 41, base III, apartado C, únicamente se establece la restricción a la libertad de expresión consistente en abstenerse de expresiones que calumnien a las personas; pero no prohíbe que se lleven a cabo conductas y actos diversos.
36. Además, en el precedente en comento, el Tribunal Pleno sentenció que el mandato contenido en el referido artículo 41 constitucional debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 6° de la Carta Magna, que prevé como únicas limitaciones a la libertad de expresión los ataques a la moral, la



vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

37. En esa lógica, concluyó que la propaganda política o electoral ofensiva, difamatoria o denigrante no ataca *per se*, la moral, la vida privada o los derechos de terceros, no provoca algún delito ni perturba el orden público; y que para poder determinar que ese fuera el caso, era necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral.
38. Actuar en modo contrario, es decir, justificar la obligación de abstenerse de emitir propaganda política o electoral que ofenda, difame o denigre a los partidos y candidatos por el mero hecho de que se podría incurrir en alguno de los supuestos de restricción del artículo 6° constitucional, implicaría censurar de manera previa la propaganda política o electoral.
39. Aunado a lo anterior, el Tribunal Pleno razonó que la restricción al contenido de la propaganda política o electoral no tenía como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, se limitaba la información que los partidos políticos proveen a los ciudadanos sobre temas de interés público, en este caso, sobre los candidatos. Información indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre.
40. Además, consideró que, al restringir la expresión de los partidos políticos, se limitaba el debate público, pues éste requiere que

éstos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente.

41. Con base en lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, al tratarse de una medida restrictiva de la libertad de expresión de los partidos políticos y candidatos que no superaba la primera grada del escrutinio estricto, correspondía declarar la invalidez de las porciones normativas: *“ofensa, difamación o (...) que denigren”*, sin que fuera necesario llevar a cabo los otros pasos del test de escrutinio estricto.
42. Dicho criterio fue reiterado en las acciones 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015; en donde se declaró la invalidez de una porción del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo que imponía a los partidos políticos, coaliciones y candidatos el deber de evitar en la propaganda electoral *“cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos, instituciones públicas o privadas, y terceros...”*
43. Atento a lo expuesto, esta Sala Superior opina que, atendiendo a lo establecido en la Constitución Federal y siguiendo los precedentes del Tribunal Pleno, las expresiones que emitan los partidos políticos con registro en el Instituto Electoral de Campeche en su propaganda electoral y que pudieran resultar ofensivas para otros partidos, coaliciones o candidatos, particularmente durante las campañas electorales, por sí mismas no resultan contrarias al orden constitucional.



44. Sin embargo, ello no significa que quede vedada la posibilidad de que algún partido o candidato que se sintiera afectado o estime que se vulneraron las limitaciones a la libertad de expresión establecidas en el artículo 6° constitucional, pueda emprender alguna acción para que se analice un supuesto concreto de propaganda política o electoral.
45. Con sustento en lo expuesto, este órgano especializado opina que se debe declarar la invalidez de las porciones normativas: “diatriba, (...) infamia, injuria, difamación o que denigre” de la fracción XVII del artículo 63, de la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Campeche, toda vez que limitan el ejercicio de la libertad de expresión en el contexto del debate político.
46. Consecuencia de lo anterior, en opinión de esta Sala Superior, la condición de invalidez debe extenderse a todas aquellas normas previstas en la aludida Ley Electoral de Campeche, en donde se establezcan conductas distintas a la calumnia como restrictivas de la libertad de expresión.

C. Voto de calidad de las presidencias de los consejos municipales

C.1. Precepto impugnado

47. El partido político MORENA señala como precepto legal impugnado el artículo 316, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en la porción normativa que se resalta es inconstitucional.

ARTÍCULO 316.- Los consejos municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, **en caso de empate, será de calidad el voto de la Presidencia.**

C.2. Conceptos de invalidez

48. El partido accionante afirma que la norma es inválida ya que vulnera los artículos 14, segundo párrafo; 16 primer párrafo; 40; 116, fracción IV, incisos b) y c), punto 1º, y 133 de la Constitución General.
49. Ello, porque la previsión del voto de calidad de la Presidencia del consejo municipal no cumple un estándar mínimo democrático de las decisiones de autoridad electoral.
50. Lo anterior, en razón de que el artículo 317 del referido ordenamiento dispone que el quorum mínimo para sesionar es la mayoría de los integrantes, lo que permite que la sesión se lleve a cabo con un quorum de cuatro, de modo que la decisión se tomaría por una minoría de dos personas.
51. En igual sentido, el diverso artículo 318 de la Ley Electoral en cuestión permite la celebración de sesiones con la presencia de solo dos integrantes del órgano, de modo que, ante el empate, quien ostente la Presidencia es quien, a través del voto de calidad, adopta la decisión del consejo municipal.



52. Bajo ese tenor, las decisiones deben de tomarse cuando el órgano se encuentre completo para garantizar la legalidad y certeza, y que no subsistan decisiones minoritarias, en términos similares a lo previsto en el artículo 469, párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵.

C.3. Opinión

53. En opinión de esta Sala Superior, la parte del artículo 316 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche que es impugnada, es **constitucional**.
54. Lo anterior, en razón de que, en opinión de este órgano jurisdiccional especializado, resultan aplicables las consideraciones expuestas en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, en las que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en relación con una temática similar al declarar que no era inconstitucional el artículo 103 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que se preveía el voto de calidad del Presidente del Consejo General del Instituto Electora local o quien lo supla.
55. Sobre el particular, en el fallo se consideró que la figura del voto de calidad constituye un mecanismo razonable, ya que permitía hacer viable la toma de decisiones en el órgano colegiado, sin detrimento de los principios rectores de la materia, máxime si se

⁵ Que, tratándose del procedimiento sancionador ordinario, establece: “[e]n caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los Consejeros Electorales, se procederá a una segunda votación; en caso de persistir el empate, el Consejero Presidente determinará que se presente en una sesión posterior, en la que se encuentren presenten todos los Consejeros Electorales”.

toma en cuenta lo perentorio de los plazos y términos con que se cuenta para hacer efectivo el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral.

56. Si bien es cierto que, en el caso, la norma cuestionada no se refiere al voto de calidad del Presidente del máximo órgano de dirección de un organismo público local en materia electoral, esta Sala Superior estima que debe regir el mismo criterio, en razón de lo siguiente:
57. En el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, se disponen las bases que los poderes legislativos de las entidades federativas deben respetar a la hora de emitir los ordenamientos en materia electoral.
58. Dentro de dichas bases⁶, se observa que las legislaciones de los estados deben garantizar que los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad sean rectores de la función electoral.
59. Asimismo, se dispone⁷ que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones. Para ello, se dispone la manera en que habrán de conformarse los organismos públicos locales electorales, la forma en que se designa a sus integrantes, y los requisitos de elegibilidad que han de cumplir.

⁶ Inciso b).

⁷ Inciso c).



60. En los parámetros delineados en la Norma Fundamental, se advierte que los Consejos Generales de los organismos de referencia se integran por una persona que ostente la Presidencia y seis personas más en cargos de consejerías electorales. Todos con derecho a voz y voto.
61. En sus directrices, la Constitución no incluye reglas operativas en relación con la manera en que habrán de sesionar; el número de integrantes necesario para sesionar válidamente; o con previsiones en cuanto a la votación de los y las consejeras.
62. Asimismo, el texto constitucional no prevé la conformación de consejos municipales, sino que ello es una implementación que en ejercicio de su libertad de configuración formulan los poderes legislativos locales, con el fin de dar operatividad a las tareas de organización y celebración de las elecciones que corresponde en el ámbito estatal.
63. Bajo esas condiciones, ya que no existe un parámetro constitucional específico que delimite las reglas decisorias de los órganos administrativos electorales locales, frente al cual la norma impugnada pueda ser contrastada directamente, la regularidad constitucional de la misma queda en el ámbito de la razonabilidad, a la luz de su finalidad. Como enseguida se muestra.
64. La ley electoral local dispone las modalidades en que se alcanza el quorum en las reuniones de los consejos municipales en sus

artículos 317⁸ y 318⁹. De la interpretación sistemática y funcional de dichas disposiciones, se obtiene que para que los consejos sesionen, es necesaria la presencia de la mayoría de sus miembros, es decir, tres de los cinco integrantes.

65. En otras palabras, dichos preceptos prevén que, excepcionalmente, el consejo se reúna válidamente con un mínimo tres de sus miembros, así como con cuatro consejeras o consejeros.
66. Así las cosas, las previsiones legales sobre las formas en que se ejercen las funciones del órgano municipal permiten la posibilidad de que cuando concurren cuatro integrantes del órgano se presente un empate en la votación.
67. Ante este posible escenario, el Poder Legislativo de Campeche previó una regla operativa que permite afrontar dichas circunstancias, relativa a dotar de un voto de calidad a quien ostente la Presidencia del órgano. De ello se deriva que la medida persigue un fin válido consistente en garantizar que las

⁸ ARTÍCULO 317.- **Para que los consejos municipales sesionen válidamente es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes**, entre los que deberán estar el Presidente, quien será suplido en sus ausencias por el consejero electoral que el mismo designe durante la sesión o antes de la misma, y el Secretario. El Consejo queda autorizado para designar a uno de los consejeros electorales presentes para que presida la sesión en el caso de que el Presidente titular no asista o se ausente de la misma sin hacer la correspondiente designación. En caso de ausencia del Secretario a la sesión sus funciones serán realizadas por el consejero electoral que designe el propio Consejo a propuesta del Presidente. Si la ausencia fuere definitiva se procederá a la designación de un nuevo Secretario.

⁹ ARTÍCULO 318.- En caso de que no se reúna la mayoría a que se refiere el artículo anterior, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los miembros del Consejo que asistan, entre los que deberán estar el Presidente y el Secretario.



decisiones, y consecuentemente las tareas, del consejo municipal no se entorpezcan u obstaculicen.

68. Ello resulta razonable, si tomamos en consideración que de conformidad con el artículo 307 de la propia ley electoral del Estado, los consejos municipales son de carácter temporal, y su función principal es encargarse de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos ámbitos de competencia, es decir, son dependencias de la autoridad administrativa electoral local cuya actividad se encuentra sujeta a los plazos del proceso electoral, los cuales se rigen por el principio de definitividad, circunstancia que torna indispensable que los consejos municipales puedan proveer en tiempo los acuerdos y decisiones que correspondan.
69. Debe decirse que esta Sala Superior ha razonado¹⁰ que uno de los factores que influyen en la certeza de las decisiones se encuentra en la propia integración de los órganos colegiados, pues la lógica y la experiencia indican, que cuando el número de integrantes de ese tipo de organismos es impar, existe menor probabilidad de que en la toma de decisiones de asuntos difíciles, en los cuales existe mayor complejidad y diversidad de opiniones en la decisión, haya empate en la votación.
70. Así, la certidumbre en la decisión está relacionada, en una parte, con el número de integrantes del órgano jurisdiccional, donde el

¹⁰ Véase la opinión emitida en el expediente SUP-AG-15/2007, en relación con la acción de inconstitucionalidad 149/2007 y acumulada 150/2007, en la cual, el concepto de invalidez en contra de la integración del Tribunal Electoral de Hidalgo por cuatro magistraturas no alcanzó la votación necesaria para que se decretara la inconstitucionalidad del precepto atinente.

voto de cada miembro tiene el mismo valor que el de los demás y, *por excepción*, alguno de dichos votos sea el que determine la solución de dicho litigio (generalmente el de la presidencia del órgano).

71. Al respecto, esta Sala Superior también ha considerado¹¹ que el voto de calidad constituye una atribución especial y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, dado que en el supuesto de que se presente una decisión dividida, el voto de la funcionaria o funcionario así investido se considera como especial y preponderante de modo que decide la regla que debe prevalecer.
72. Es una atribución, en virtud de que reconoce una potestad de actuar definida; es particular porque sólo ese funcionario la posee; es extraordinaria porque sólo se puede usar en el caso de empates, y dota de un poder especial, en razón de que el voto así emitido cuenta de forma distinta al de los restantes.
73. Así, tenemos que en el caso, toda vez que la conformación de los consejos municipales en Campeche se da en número impar de integrantes (cinco), en lo ordinario, sus decisiones serán tomadas por la mayoría de sus miembros, mientras que será la excepción a la regla, que se presente un número par de consejeras o consejeros y que su votación termine en un empate, que deba ser dirimido por la persona que en ese momento

¹¹ Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-108/2011.



ostente la presidencia del órgano en ejercicio de su atribución especial y extraordinaria de voto de calidad.

74. Finalmente, debe enfatizarse que la porción impugnada del artículo 316 de la legislación electoral de Campeche, que establece el voto de calidad a favor de la Presidencia para dirimir empates, de modo alguno es una norma habilitante para que las sesiones del consejo municipal se lleven a cabo sin cumplir con el quorum mínimo de tres miembros del órgano, ya que fue claro el legislador (en el artículo 317), en el sentido de que dicha mayoría de funcionarios debía acudir a la sesión, para que esta sea válida, con independencia de que se trate de la celebración de una sesión que se verifique por “segunda ocasión” con motivo de la falta de quorum en la reunión anterior (como indica el artículo 318).
75. Esta interpretación de las normas resulta acorde con los principios de certeza, objetividad e independencia, así como de la colegialidad y el principio democrático.
76. Consecuentemente, no se advierte algún aspecto que denote inconstitucionalidad en la porción de la norma impugnada, por el contrario, se estima respetuosa de los principios rectores de la función electoral, aunado a que el voto de calidad no es un aspecto ajeno en el orden jurídico mexicano y en específico en el ámbito de los órganos electorales. Incluso varias de las legislaturas de los Estados, han optado por elegirlo como

mecanismo de solución de conflictos derivados por una votación empatada en el seno de un órgano colegiado¹².

D. Omisión de sancionar la entrega de dádivas para obtener el voto, cuando los bienes no contengan propaganda electoral

D.1. Precepto impugnado

77. La disposición de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche que se cuestiona es la siguiente:

Artículo 413. Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, candidatas, sus equipos de trabajo o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas, 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, servicio o programa, ya sea por sí o por interpósita persona, lo que se considerará como presión al electorado para obtener su voto. Además, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la normativa aplicable.

D.2. Conceptos de invalidez

78. El partido actor señala que la disposición de referencia es contraria a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-U, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Segundo Transitorio,

¹²Véanse las legislaciones electorales locales, en donde se optó por esta práctica, cuando en el Consejo General, los consejos distritales o municipales se verifique un empate en la votación, por ejemplo: Baja California (artículo 72, de la Ley Electoral del Estado de Baja California), Ciudad de México (artículo 123, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México), Nuevo León (artículos 94 y 98, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León) y Puebla (artículos 111 y 127, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla).



fracción II, inciso g), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del señalado ordenamiento constitucional en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, así como 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

79. Lo anterior, en razón de que la modificación aprobada por la Legislatura del Estado de Campeche invade la reserva de Ley a través de la que se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de propaganda electoral.
80. Además, de que se omite establecer como conducta infractora la entrega de materiales para obtener el voto que no contengan propaganda electoral.

D.3. Opinión

Falta de competencia

81. En opinión de esta Sala Superior la emisión de la norma controvertida por el Congreso del Estado de Campeche no es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la materia que ahí se regula, no encuadra en alguno de los supuestos en que el Constituyente confirió al Congreso de la Unión la competencia exclusiva para emitir la legislación atinente conforme se explica a continuación.
82. En principio, es de señalarse que la inconstitucionalidad por omisión que se plantea se identifica con el establecimiento de una falta por actos dirigidos a coaccionar el sufragio que lesionan

su libertad y autenticidad, y no a un vacío normativo en materia de propaganda electoral como lo afirma el actor.

83. Ello es así, en virtud de que, en el caso, la inconstitucionalidad que se acusa reside en que el legislador local olvidó establecer un tipo administrativo en que se sancione la entrega de materiales que otorguen o prometan beneficios a los ciudadanos cuando no contengan propaganda electoral, y no así, el contenido de esa propaganda, características, o temporalidad, entre otros.
84. Este órgano especializado del Poder Judicial de la Federación considera que no existe norma alguna en que se reserve al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para que establezca las faltas por la coacción del sufragio.
85. Por el contrario, de conformidad con lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la determinación de las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellas deban imponerse se encuentran reservadas a los Estados.
86. Así, conforme a la disposición constitucional de referencia, la reserva de ley, está prevista para que sean las propias Legislaturas de los Estados las que desarrollen, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias, la reglamentación específica relacionada con las faltas electorales, entre las que se encuentra la coacción del sufragio, por la entrega de materiales a través de



los que se oferten u otorguen beneficios a la ciudadanía, para incidir en el sentido en que habrán de emitir sus sufragio.

87. Por ello, en opinión de esta Sala Superior, no se configura alguna inconstitucionalidad por falta de competencia.

La omisión de sancionar la entrega de dádivas para obtener el voto sin que contenga propaganda electoral es inconstitucional

88. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de una porción normativa contenida en una norma similar a la que ahora se cuestiona, al estimar que la coacción al sufragio se actualiza cuando se entregan materiales con la finalidad de obtener, a cambio, el sufragio ciudadano, con independencia de que ostenten o no propaganda electoral.
89. En efecto, al analizar el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la frase en que se señala “*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos*”, debía suprimirse de la disposición, al considerar que la coacción al voto se actualiza por la entrega de dádivas, “*aunque los bienes distribuidos no ostenten materialmente propaganda electoral*”.
90. Conforme a ello, en opinión de este órgano especializado del Poder Judicial de la Federación la norma bajo estudio es **contraria a los principios constitucionales** de libertad y

autenticidad del sufragio previstos en los artículos 41, tercer párrafo, base I, segundo párrafo, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

91. Ello, en razón de que, al igual que en la norma analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la redacción de la norma local, particularmente, en la frase en que se señala “*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas...*” impone como condición para la configuración de la falta administrativa, que el material que se entregue a la ciudadanía por medio del que oferte o entregue algún beneficio, contenga o lleve aparejada propaganda electoral, lo cual genera un vacío normativo que impediría a las autoridades competentes sancionar la entrega de bienes o servicios por sufragios, cuando en la materialización de esos actos se excluya la imagen, emblemas, datos o nombres que se identifiquen con una campaña electoral.
92. En efecto, en concepto de este órgano jurisdiccional, la disposición que se controvierte excluye del régimen sancionador electoral aquellos actos de los contendientes por los que entreguen materiales –tarjetas, volantes, trípticos, entre otros– que tengan por objeto condicionar o presionar la voluntad del elector, a la entrega de un beneficio económico o servicio personal, cuando esos materiales carezcan de todo elemento que permita identificarlos con la propaganda electoral de algún partido político, coalición, o candidato, lo que implica una oportunidad para la comisión de fraude a la Ley, mediante la



obtención de sufragios irregulares a partir de coaccionar la voluntad ciudadana.

93. Sobre el particular, esta Sala Superior ha considerado que los principios de libertad y autenticidad del sufragio activo, exigen que el voto ciudadano se ejerza carente de toda violencia, amenazas, coacción y presión, lo quiere decir que se encuentran referidos al ámbito interno de la voluntad del elector, para que cuente con las condiciones mínimas para expresarlo a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular¹³.
94. En ese sentido, los principios de referencia pueden transgredirse, cuando se presiona o coacciona la voluntad del elector, con independencia de que en las expresiones, materiales o bienes a través de los que se otorgue o prometa un bien o servicio se inserten elementos gráficos o de cualquier otra índole a través de los que se promueva una candidatura, partido o coalición con la finalidad de obtener el sufragio ciudadano.
95. Ello es así, en virtud de que, en estos supuestos, la voluntad del ciudadano no se afecta por la promoción de una candidatura a través de elementos propagandísticos, pues lo que en realidad pudiera incidir en la misma, es el hecho de que se condicione la entrega de los bienes o servicios para incidir en el sentido del voto.
96. En atención a lo anterior, si del contenido de la norma controvertida se excluyen aquellos casos en los que no se

¹³ SUP-JIN-295/2018.

identifiquen elementos de la propaganda electoral en los materiales en que se ofertan los bienes o servicios, se genera un vacío normativo en que subyace la posibilidad de que se afecten los principios constitucionales de libertad y autenticidad del sufragio.

97. Además, de la revisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, no se advierte alguna otra disposición a partir de la cual se desprenda la posibilidad de sancionar actos como los que se excluyen en la norma controvertida.
98. Por todo lo expuesto, en opinión de esta Sala Superior, la expresión “*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas*” contenida en el artículo 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche es contraria a los principios de libertad y autenticidad del sufragio contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

E. Definición de calumnia

E.1. Precepto impugnado

99. La porción normativa que se tilda de inconstitucional está contenida en el párrafo segundo del artículo 612 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, que es del tenor siguiente:

ARTÍCULO 612.- En caso de que se reciba alguna queja que verse sobre radio y televisión, deberá ser presentada ante el



Secretario Ejecutivo quien, sin más trámite, la remitirá al Instituto Nacional para los efectos legales conducentes.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. **Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.**

E.2. Conceptos de invalidez

100. MORENA aduce que la referida porción normativa vulnera los artículos 1º; 7º; 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo; 22, primer párrafo; 41, base III, Apartado C, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso o); y 133, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
101. Lo anterior, ya que considera que la porción normativa deja de lado un elemento importante consistente en que, si quien profiere expresiones calumniosas tiene o no conocimiento previo de dicha situación, es decir, si la imputación se hace *“a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspicia la calumnia es falso”*, aspecto que debería considerarse como esencial en la definición de calumnia.
102. En tal virtud, el partido accionante estima que la regulación que se cuestiona es deficiente y carente de certeza y legalidad, aunado a que vulnera, además del derecho a la libertad de expresión, las garantías de seguridad jurídica y taxatividad, así como el derecho a la presunción de inocencia de la persona a la que se le atribuya la conducta aparentemente calumniosa.

¹⁰³. Además, refiere que el Tribunal Pleno declaró la invalidez de una porción normativa idéntica a la aquí impugnada en las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas.

E.3. Opinión

¹⁰⁴. En opinión de esta Sala Superior, la definición de calumnia prevista en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche es **inconstitucional**, de conformidad con el criterio que ha sustentado el Tribunal Pleno en diversas acciones de inconstitucionalidad.

¹⁰⁵. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015 el máximo Tribunal analizó, entre otros temas, la forma en que se había definido la calumnia en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

¹⁰⁶. La porción normativa que se impugnó en dicho precedente fue el último párrafo del artículo 69 de la aludida Ley Electoral local que definía a la calumnia como *“la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”*.

¹⁰⁷. El Tribunal Pleno inició su análisis precisando que el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución protege a las personas para que, so pretexto del discurso político, no se cometan calumnias en su contra.

¹⁰⁸. Luego, acudió a la definición de calumnia del Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española, en su Vigésima



Segunda Edición¹⁴, la cual refiere en su primera acepción que es una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño; y en su segunda locución, que es la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad.

109. A partir de lo anterior, el Tribunal Pleno consideró problemática la acepción que el legislador de Sinaloa había estipulado para la calumnia en materia electoral, pues al establecer que “*Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral*”, se advertía claramente que no había incluido un elemento fundamental, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse **a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falsa.**
110. Sobre esa base, el Máximo Tribunal concluyó que el término de calumnia que se cuestionaba no resultaba ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en el debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos, por lo que declaró su invalidez.
111. Es de destacarse que el criterio en comento ha sido reiterado por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015; 97/2016 y su acumulada 98/2016; y 48/2017, en las que analizó la definición de calumnia en las

¹⁴ Calumnia.

(Del lat. calumniā).

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

legislaciones electorales de Quintana Roo, Nayarit y Aguascalientes.

112. En todos los casos, la definición invalidada señalaba que “*Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral*”.
113. Así, en opinión de este órgano jurisdiccional especializado, se debe declarar la invalidez de la última porción del párrafo segundo del artículo 612 de la Ley Electoral de Campeche, que reza: *Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral*.
114. Con base en lo expuesto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emite la siguiente:

OPINIÓN

PRIMERO. La porción impugnada del artículo 316 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, **no es contraria** a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Los artículos 63, fracción XVII; 150; 612, párrafo segundo; 413 y 583, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche **son contrarios** a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Emiten la presente **Opinión** las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder



Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente opinión se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.