

**OPINIÓN DE ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD**

**EXPEDIENTE:** SUP-OP-26/2015

**ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD:** 92/2015  
Y SUS ACUMULADAS 94/2015 y  
96/2015

**PROMOVENTES:** MOVIMIENTO DE  
REGENERACIÓN NACIONAL,  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y  
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA

**AUTORIDADES DEMANDADAS:**  
LXIV LEGISLATURA DEL  
CONGRESO DEL ESTADO DE  
CHIHUAHUA Y OTROS

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO  
SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS  
FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 92/2015 Y SUS  
ACUMULADAS 94/2015 Y 96/2015 A SOLICITUD DE LA  
MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

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

Los partidos políticos nacionales Movimiento de Regeneración  
Nacional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática,

## **SUP-OP-26/2015**

señalan como **autoridad emisora** de la norma general impugnada a la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua y como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó**, al Gobernador de dicha entidad federativa.

### **Normas impugnadas**

Las **norma general** cuya validez se impugna es el decreto legislativo **936/2015 VIII P.E. “Folleto Anexo” No. 67**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de agosto de dos mil quince, mediante el cual se expide la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

### **Temas planteados en las acciones de inconstitucionalidad.**

En sus respectivos escritos de demanda, los partidos políticos aducen diversos conceptos de invalidez, los cuales se analizarán de conformidad a la temática siguiente:

- **Integración del Congreso.**
- **Umbral mínimo.**
- **Candidaturas independientes.**
  - a) **Requisitos.**
  - b) **Sustitución.**
- **Coaliciones y candidatura común.**
  - a) **Invasión de competencias.**
  - b) **Transferencia de votos.**
- **Fiscalización.**
  - a) **Invasión de competencias.**
  - b) **Prohibición relativa a las empresas mercantiles.**

- **Intervención en la vida interna de los partidos políticos.**
- **Actos relativos a precandidatos.**
- **Secretario Ejecutivo**
- **Efectos de los informes de los observadores electorales.**
- **Procedimiento Especial Sancionador.**

**Integración del Congreso.** Los partidos Acción Nacional y MORENA consideran que los artículos 11, párrafo 1 y 17, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua son contrarios a los principios de representación proporcional, certeza y legalidad

**Motivos del disenso.** Los partidos políticos fundamentan su pretensión en los razonamientos siguientes:

El artículo 11, apartado 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se aleja de la correlación porcentual relacionada con la integración del órgano legislativo local, el cual debe cumplir con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 52 de la Constitución Federal.

El citado artículo 11 es contrario al principio de proporcionalidad, pues 22 diputados de mayoría relativa representan el 66.6% de la totalidad de integrantes del Congreso Local, en tanto que 11 diputados plurinominales sólo representan un 33.3% de esa integración, situación que dificulta la posibilidad de que una minoría equivalente al 33% de los

## **SUP-OP-26/2015**

integrantes del Congreso Local puedan interponer acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, consideran que la integración de la Legislatura con un número variable de diputados impacta en la conformación de ésta, por lo que no es posible, como lo pretende la reforma, que una vez asignados los diputados plurinominales para compensar la subrepresentación, no se vuelva a realizar el recálculo de la misma, ni tampoco se realice asignación alguna, pues el número total de diputados afecta el porcentaje de cada fuerza política.

Así también, consideran que los artículos impugnados generan confusión, pues además de no especificar el número de integrantes de la Legislatura, lo que pretende es una integración del órgano legislativo que no refleje necesariamente la fuerza electoral de cada partido político, pues puede ocurrir que de acuerdo a la variación en el número de sus integrantes, se incremente o disminuya el valor que a cada diputado le corresponde como integrante de un todo, de modo tal que, a menor número de diputados, mayor será su peso específico; y a menor número de integrantes, mayor su fuerza política.

**Artículos impugnados.** A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de las disposiciones que se consideran contrarias a la Constitución es el siguiente:

### **Artículo 11**

- 1) El Congreso del Estado se integra por veintidós diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos

electorales uninominales, y once diputados electos según el principio de representación proporcional, para lo cual, existirá una circunscripción plurinominal correspondiente al territorio de la Entidad. Podrán además asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación a que se refiere el artículo 16, numeral 2, de esta Ley.

**Artículo 17**

...

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

...

**Opinión.** Este órgano jurisdiccional estima que las porciones normativas en cuestión se apartan de la regularidad constitucional.

En principio se debe señalar que el artículo 39, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el principio de legitimidad democrática por el que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, y que constituye la base del estado de Derecho en nuestro sistema, para todos los poderes constitucionalmente establecidos y por tanto los congresos estatales deben estar debidamente representados.

A su vez, los artículos 52 y 54 de la propia *Constitución Federal* prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y

## **SUP-OP-26/2015**

de representación proporcional, en tanto que el diverso 116, establece lo propio para las entidades federativas.

Conforme al principio de mayoría relativa resulta ganador de la elección el candidato que obtiene la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado. Por su parte, la representación proporcional es un principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de curules o escaños de manera proporcional al número de votos emitidos en su favor por los electores.<sup>1</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el criterio de que las bases generales del sistema electoral mexicano se instituyen en el artículo 54 de la *Constitución Federal*, cuyo análisis permitió concluir que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de estos candidatos de partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

De esta forma, el Máximo Tribunal considera que el análisis de las disposiciones que regulan el sistema de asignación de diputados de representación proporcional debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una en lo particular,

---

<sup>1</sup> La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, y de garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, así como de evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple

sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, porque no puede comprenderse el principio de proporcionalidad atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto,<sup>2</sup> además, deben considerarse también los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela.

Así, el supremo tribunal del país ha establecido que la abundancia de criterios doctrinarios, así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las legislaturas locales deben desarrollarlo en las leyes electorales. Sin embargo, el propio tribunal ha referido que esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la *Constitución Federal* ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales.

Ahora bien, en atención al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es el fundamento constitucional para la configuración del sistema electoral en las entidades federativas; para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en la integración de los congresos

---

<sup>2</sup> Así lo explica la SCJN en la jurisprudencia P./J. 71/1998, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE PREVÉ LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", (9ª época), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, noviembre de 1998, página 190.

## SUP-OP-26/2015

estatales, las legislaturas locales<sup>3</sup> deben observar las bases siguientes:

- **Primera.** Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.
- **Segunda.** Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.
- **Tercera.** Asignación de diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.
- **Cuarta.** Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.
- **Quinta.** El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.
- **Sexta.** Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.
- **Séptima.** Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

La misma disposición constitucional prevé, en la fracción II, párrafo tercero, que en las leyes estatales se deberá establecer

---

<sup>3</sup> Al respecto, véase la jurisprudencia P./J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL" (9ª época), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, noviembre de 1998, página 189.



la correspondiente fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, respetando los límites<sup>4</sup> siguientes:

- a) Límite a la sobrerrepresentación**, al establecer que ningún partido político tendrá un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida;
- b) Excepción a la sobrerrepresentación**, cuando señala que la base anterior no se aplicará al partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; y
- c) Límite a la subrepresentación**, al prever que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En esta línea, la jurisprudencia de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, reconoce que la *Constitución Federal* no impone un determinado procedimiento de escrutinio proporcional, esto es, una forma específica de conversión de sufragios en curules, dado que admite que, al amparo de la naturaleza propia de este sistema electoral –el cual puede ser considerado tanto como

---

<sup>4</sup> Al respecto de tales límites, véase la jurisprudencia P./J. 56/2014, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS ARTÍCULOS 28, PÁRRAFO 2, INCISOS A) Y B), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 9, PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIONES I Y II, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL PREVER LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO LOCAL POR ESE PRINCIPIO AL PARTIDO QUE OBTENGA EL 3% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA ÚLTIMA PORCIÓN NORMATIVA DEL INCISO C) Y DE LA FRACCIÓN III DE LOS CITADOS PRECEPTOS, RESPECTIVAMENTE". (10ª época), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, página 15.

## SUP-OP-26/2015

regla de decisión y como principio de representación—, se configuren mecanismos muy diversos, especialmente si se toma en cuenta, por un lado, que la representación proporcional puede estar en “competencia con otros [principios] que entran en juego en el marco de una valoración política más compleja y de criterios de mayor importancia”,<sup>5</sup> y, por otra, que la viabilidad de la proporcionalidad en la representación se encuentra condicionada a un conjunto heterogéneo de circunstancias o elementos, como lo serían el tamaño de las demarcaciones y el número de escaños a elegir, por lo que, eventualmente, “puede ser muy poco representativa”.<sup>6</sup>

Las precisiones normativas incorporadas al tercer párrafo de la fracción II, del artículo 116, de la *Constitución Federal*, antes indicadas, no suponen un quiebre o alejamiento de este postulado general, aunque ciertamente imponen límites **en los resultados que se obtengan** a partir de los procedimientos de asignación por los cuales se decanten las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, de tal suerte que se vuelven constitucionalmente intolerables aquellas distorsiones existentes entre voluntad popular e integración del cuerpo legislativo que excedan los límites de

---

<sup>5</sup> Nohlen, Dieter, “El principio de proporcionalidad y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre los mandatos excedentes del 3 de julio de 2008”, en Bogdandy, Armin vo; Ferrer Mc Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM, Max-Planck Institute für Ausländisches Öffentiches Recht und Vólkenrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, tomo I, página 838.

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, 3ª edición, trad. esp. De Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 2008 (tercera reimpression), p. 16. De ahí que este autor, al igual que Nohlen, recomiende distinguir entre “el criterio o método de selección, de su resultado, es decir, de la forma en que el Parlamento refleja la distribución de los votos de los electores”. *Idem*.

sobre y subrepresentación actualmente previstos en el precepto constitucional en cita.

En esta lógica se hallan los pronunciamientos que sobre este tema ha efectuado tanto este órgano jurisdiccional, como los criterios definidos sobre el mismo tópico por la Sala Superior de este tribunal electoral.<sup>7</sup>

Esto es, las nuevas prescripciones constitucionales no imponen tampoco un modelo específico de representación proporcional, pero sí restringen el universo de resultados constitucionalmente admisibles con motivo de la aplicación de los procedimientos de asignación desarrollados por las legislaciones electorales estatales y del Distrito Federal, como enseguida se explica.

Además, cabe precisar que un sistema representativo sustentado exclusivamente en el principio de mayoría relativa, derivaría en una representación que podría generar distorsiones en torno a las fuerzas políticas con representación en el Congreso, por lo que el legislador mexicano estableció además la representación proporcional.

Tal principio establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos, es decir, establece una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular.

---

<sup>7</sup> Véase la tesis XL/2015, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL". La tesis se aprobó por unanimidad de votos, en sesión pública de ocho de julio de dos mil quince. Pendiente de publicación.

## **SUP-OP-26/2015**

En efecto el sistema jurídico electoral mexicano, integró los principios, de mayoría relativa y de representación proporcional, estableciendo así un sistema mixto, predominantemente mayoritario.

Lo anterior tiene como consecuencia que si el sistema es predominantemente de mayoría relativa, la representación proporcional busca generar espacios de representación para las fuerzas minoritarias.

Ahora bien, el propio sistema constitucional impone reglas y restricciones en torno al desarrollo y aplicación del principio de representación proporcional en la conformación de órganos colegiados de representación popular.

Estos abarcan desde la existencia de barreras legales para los partidos políticos, a fin de participar en las asignaciones por el referido principio, hasta la imposición de límites a la representación que un partido político puede tener en el órgano respectivo.

En este sentido, el citado principio, introduce la fuerza electoral como elemento definitorio para la asignación de un porcentaje de curules; en un sistema en que el principio predominante es el de mayoría relativa, lo que está indefectiblemente vinculado con el pluralismo político y la representación de las minorías.

De esta forma, se permite que los partidos políticos minoritarios cuenten con representación política y que el grado de representación en relación con la fuerza electoral no sea dispar en grado de distorsión; que la representación de las minorías

## **SUP-OP-26/2015**

constituya un elemento trascendente en la toma de decisiones al interior del órgano colegiado, particularmente aquellas que resultan de mayor trascendencia para el Estado, entre otras cuestiones.

Además se debe precisar que el sistema mixto no sólo opera en la conformación del Congreso de la Unión sino que también impera en la integración de los congresos locales, tal como lo señala el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, los Estados conservan la potestad de regular lo relativo a la forma de integrar el Congreso y aplicar los principios de mayoría relativa y representación proporcional, siempre y cuando observen las restricciones de la Constitución Federal y las bases previstas para el Congreso de la Unión.

Al respecto, de conformidad con las bases generales que se instituyen en el artículo 54 constitucional, se estima que la proporcionalidad en materia electoral, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos atendiendo al contexto de la norma que lo establece, así como a los fines y objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela.

En efecto, el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé algunas directrices que deben ser observadas en forma

## **SUP-OP-26/2015**

inexcusable por los Congresos locales en la designación de diputados a saber:

Los Estados en su régimen interior deberán integrarse por diputados que sean electos mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Existe un límite a la representación que un partido político puede tener en el Congreso local, el cual toma como punto de partida el porcentaje de votación que haya alcanzado en la elección, adicionado con ocho puntos porcentuales.

Cabe precisar que tal regla sólo cobra observancia para definir la participación del partido político en las asignaciones bajo el principio de representación proporcional, dado que la propia Constitución establece que dicho tope no resulta aplicable cuando el rebase al referido límite constitucional es producto de los triunfos obtenidos por mayoría relativa, es decir, en ningún caso con motivo de dicha regla, perderá los triunfos de mayoría relativa que haya obtenido.

Finalmente, también se prevé una regla distinta que tiene como propósito que ningún partido quede subrepresentado en la integración del Congreso, fuera de cierto margen constitucional.

En efecto, ningún partido político podrá tener una representación en el congreso que sea menor a su porcentaje de votación en la elección menos ocho puntos porcentuales.

Lo anterior implica que, en cualquier caso en que las reglas descritas no se cumplan, uno o varios partidos estarán sobre o

subrepresentados fuera del margen de tolerancia previsto por el Poder Reformador de la Constitución.

Conforme a lo señalado, considerando los diferentes métodos o modelos que pueden aplicarse para hacer vigente el principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano, sus bases generales se instituyen en el artículo 54, de la Constitución Federal, de cuyo análisis se llega al convencimiento, como se señaló, de que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de estos candidatos de los partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación.

Lo anterior, explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías.

Así, ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos principios, se debe tomar como parámetro el que establece la Constitución Federal, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previsto en su artículo 52, en donde se señala que la citada Cámara estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos

## **SUP-OP-26/2015**

diputados electos según el principio de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento (60% y 40%), respectivamente; por lo que las Legislaturas Estatales dentro de esa libertad de la que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, a fin de establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que los integren, pero sin alejarse significativamente de los porcentajes y bases generales establecidas en la Carta Magna, a fin de evitar la sobre-representación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías o viceversa.

Por tanto, el análisis de la disposición controvertida se debe hacer atendiendo a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional al valor de pluralismo político que tutela, y a los porcentajes que fija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso General, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo soportan.

Ahora bien, las normas constitucionales que se estiman vulneradas son las siguientes:

**Artículo 52.-** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.



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

...

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

...

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

...

Las porciones normativas controvertidas establecen las fórmulas y metodología adoptadas por la Legislatura local para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, del que se reclama específicamente la forma en cómo se regula la subrepresentación en la forma de integrar el Congreso de Chihuahua, toda vez que se vulnera el principio de certeza electoral.

Es importante señalar que, como se dijo anteriormente, tratándose de la integración de las Legislaturas locales según los principios de mayoría relativa y de representación

## **SUP-OP-26/2015**

proporcional, éstos no pueden alejarse significativamente de los porcentajes establecidos en la Constitución Federal; ya que tratándose del tema de sobre y sub representación no pueden considerarse de ese modo por las Legislaturas Estatales, sino que tiene que haber mayor flexibilidad atendiendo al número de los componentes de los Congresos Estatales por ambos principios y que la norma impugnada cumpla con los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político.

Por tanto, el hecho de que los porcentajes que el Legislador local estableció para la asignación de diputados de mayoría relativa y representación proporcional difieran con el sesenta/cuarenta que prevé el artículo 54 de la Constitución Federal, de ninguna forma se puede considerar excesivo, si se toma en consideración que el Congreso Federal se encuentra conformado por quinientos diputados, en tanto que el Congreso del Estado de Chihuahua se integra en principio por treinta y tres diputados, los cuales podrán aumentar hasta treinta y seis atendiendo a la posible subrepresentación que resulte al distribuir los escaños que lo conforman.

La norma tildada de inconstitucional, como se adelantó, en opinión de la Sala Superior, vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica, porque al no contener un número determinado de curules por el principio de representación proporcional, hace depender la viabilidad de hasta tres diputaciones de diversos contextos fácticos y no de una regla prevista expresamente.

## **SUP-OP-26/2015**

Por lo anterior, el hecho de que si bien para integrar el Congreso de la entidad, se elijan veintidós diputados de mayoría relativa y en principio sólo se aseguren once diputados por el sistema de representación proporcional y dependiendo si existen hipótesis de subrepresentación, podrán asignarse “hasta tres diputados”, esto evidencia la no conformidad de la norma impugnada con la fracción II, del artículo 116 constitucional,

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

Ese escenario conlleva incertidumbre no sólo para precisar con certeza los límites señalados y la determinación para aspirar a curules, que si bien se denota se dirigen a la subrepresentación, tal cuestión puede verse como una medida compensatoria para los partidos que obtengan baja votación a diferencia de los partidos mayores o grandes, que por la propia fórmula atípica los puede conducir a una sobre representación a

## **SUP-OP-26/2015**

efecto de que en forma global reduzcan su porcentaje, y por ende, puedan optar por otras curules.

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

La afirmación anterior, encuentra respaldo en que el tope máximo de diputados por ambos principios debe estar definido previamente y no depender de las cuestiones que empañen la certeza en la definición de la fórmula.

Esto es así, porque los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación tienen como finalidad, que ningún partido político tenga un número de diputados por ambos principios mayor a ocho puntos de su porcentaje de votación obtenida.

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

En ese tenor, la variabilidad democrática en este sistema, se encuentra condicionado a un conjunto heterogéneo de circunstancias para que no exista subrepresentación.

Significa entonces, que si bien el legislador federal no impuso un modelo ni mucho menos un número determinado de representación proporcional, esta cuestión se debe definir

## SUP-OP-26/2015

previamente para determinar cuántas curules tiene cada fuerza política para no excederse de esos términos.

Si el número de asignaciones deviene impreciso, es porque sólo se asignan once y no los catorce, al depender del resultado final de asignación los últimos tres lugares; sin embargo, tal cantidad no puede ni debe servir de pretexto para que exista certeza y seguridad jurídica.

Así, al resultar contrario a la regularidad constitucional las porciones normativas en comento, debe precisarse que por ende, lo concerniente a la asignación y fórmulas corre la misma suerte al derivar de una base que es incierta.

En esa propia arista, es menester precisar, que si bien, al emitir la opinión dieciocho de dos mil quince (**SUP-OP-18/2015**), este órgano jurisdiccional estimó que el artículo 40 de la Constitución local ahora controvertido, se apegaba a la regularidad constitucional, en ese asunto se controvertió únicamente la posibilidad de agregar “hasta tres diputados” de representación proporcional; sin embargo, en la presente opinión lo que se analiza es la falta de certeza del modo en que se distribuyen los diputados por ese principio y la forma que como se subsana la cuestión de la subrepresentación, por lo que en el caso, se estima que la norma controvertida se aparta del orden constitucional, en atención al nuevo planteamiento del promovente.

Para corroborar lo anterior se utilizará como ejemplo, la votación obtenida en el Estado, en las elecciones de dos mil

## **SUP-OP-26/2015**

trece, así como las reglas del sistema de asignación por el principio de representación proporcional a nivel local establecidas en los artículos 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como 11 a 17 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Conforme a las reglas de dichos sistema se establece que tienen derecho a participar en la asignación de diputados, según el principio de representación proporcional, los partidos políticos que acrediten haber postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en catorce o más distritos y alcancen cuando menos el 2% del total de la votación estatal válida emitida.

A todos aquellos partidos políticos que hayan obtenido el citado porcentaje del 2%, se les asignará una diputación.

Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 5%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 10%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 2% de la votación.

Si agotado el procedimiento señalado, aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una y en orden decreciente del

**SUP-OP-26/2015**

porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad.

Para el desarrollo del ejemplo expuesto, en primer lugar deben establecerse los siguientes datos:

- a) El número de constancias de mayoría relativa que cada partido obtuvo en distritos uninominales.
- b) El número de votos emitidos a favor de cada partido político.
- c) El porcentaje que representan los votos obtenidos por cada partido político, del total de la votación emitida en el Estado.

PARTIDO POLÍTICO	CONSTANCIAS DE MAYORÍA OBTENIDAS EN DISTRITOS UNINOMINALES	VOTACIÓN OBTENIDA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA
A	4	371,729	36.29%
B	15	200,023.42	19.52%
C	1	41,875	4.08%
D	0	96,062.50	9.37%
E	1	95,353.40	9.30%
F	0	24,841	2.42%
G	1	139,086.68	13.57%
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	---	1,771	0.17%
VOTOS NULOS	---	53,539	5.22%
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>1,024,281</b>	<b>100.00%</b>

La votación estatal válida emitida se obtiene de deducir de la votación total emitida (1,024,281), los votos a favor de candidatos no registrados (1,771) y los votos nulos (53,539), lo que da como resultado 968,971 votos, tal como se advierte del siguiente cuadro.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA POR PARTIDO	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA
A	371,729	38.36%

**SUP-OP-26/2015**

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA POR PARTIDO	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA
B	200,023.42	20.64%
C	41,875	4.32%
D	96,062.50	9.91%
E	95,353.40	9.84%
F	24,841	2.56%
G	139,086.68	14.35%
<b>TOTAL</b>	<b>968,971</b>	<b>100%</b>

De acuerdo con los resultados anteriores y conforme al artículo 40, de la Constitución Política del Estado materia de la controversia, todos los partidos tienen derecho a la asignación de diputados por el principio de representación (A, B, C, D, E, F y G) que obtuvieron por lo menos el 2% de la votación estatal valida emitida, tal como se advierte de lo siguiente.

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA	DIPUTACIONES ASIGNADAS POR EL 2.% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA	TOTAL DE CURULES POR PARTIDO
A	4	38.36%	1	5
B	15	20.64%	1	16
C	1	4.32%	1	2
D	0	9.91%	1	1
E	1	9.84%	1	2
F	0	2.56%	1	1
G	1	14.35%	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>7</b>	<b>29</b>

Entonces, del total de las once diputaciones de representación proporcional, se han asignado siete, quedando aún cuatro curules que deberán ser distribuidas ahora mediante la segunda ronda y las posibles subsecuentes, de conformidad con lo establecido las reglas aplicables.

Para ello, no se debe perder de vista que en la asignación de curules ningún partido político podrá tener más de veintidós diputaciones por ambos principios ni exceder en ocho puntos el



**SUP-OP-26/2015**

porcentaje del total del Congreso, que en principio es de treinta y tres diputados.

Del cuadro anterior se puede observar que hasta la primera asignación ningún partido obtuvo más de veintidós diputaciones por ambos principios; sin embargo, se debe comprobar si ningún partido se encuentra en la hipótesis de que no podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>VOTACIÓN TOTAL EMITIDA</b>	<b>PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA + 8</b>	<b>PORCENTAJE TOTAL</b>	<b>LÍMITE MÁXIMO DE DIPUTADOS DE ACUERDO AL PORCENTAJE (TOTAL DE DIPUTADOS X PORCENTAJE)/100</b>
<b>A</b>	<b>371,729</b>	<b>38.36% + 8</b>	<b>46.36</b>	<b><math>33 \times 46.31 / 100 = 15.28</math> (límite máximo de diputados que puede tener es de 15)</b>
<b>B</b>	<b>200,023.42</b>	<b>20.64% + 8</b>	<b>28.64</b>	<b><math>33 \times 28.64 / 100 = 9.45</math> (límite máximo 14)</b>
<b>C</b>	<b>41,875</b>	<b>4.32% + 8</b>	<b>12.32</b>	<b><math>33 \times 12.32 / 100 = 4.06</math> (límite máximo 4)</b>
<b>D</b>	<b>96,062.50</b>	<b>9.91% + 8</b>	<b>17.91</b>	<b><math>33 \times 17.91 / 100 = 5.91</math> (límite máximo 5)</b>
<b>E</b>	<b>95,353.40</b>	<b>9.84% + 8</b>	<b>17.84</b>	<b><math>33 \times 17.84 / 100 = 5.88</math> (límite máximo 5)</b>
<b>F</b>	<b>24,841</b>	<b>2.56% + 8</b>	<b>10.56</b>	<b><math>33 \times 10.56 / 100 = 3.48</math> (límite máximo 3)</b>
<b>G</b>	<b>139,086.68</b>	<b>14.35% + 8</b>	<b>22.35</b>	<b><math>33 \times 22.35 / 100 = 7.37</math> (límite máximo 7)</b>

De lo anterior se advierte que en esta etapa el partido "B" ha excedido el límite de quince diputados por ambos principios, por lo que no es posible asignarle lugares de representación proporcional, entonces, la primera asignación quedaría de la siguiente forma.

**SUP-OP-26/2015**

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA</b>	<b>PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA</b>	<b>DIPUTACIONES ASIGNADAS POR EL 2.% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA</b>	<b>TOTAL DE CURULES POR PARTIDO</b>
<b>A</b>	<b>4</b>	<b>38.36%</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
<b>B</b>	<b>15</b>	<b>20.64%</b>	<b>0</b>	<b>15<sup>8</sup></b>
<b>C</b>	<b>1</b>	<b>4.32%</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>D</b>	<b>0</b>	<b>9.91%</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>E</b>	<b>1</b>	<b>9.84%</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>F</b>	<b>0</b>	<b>2.56%</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>G</b>	<b>1</b>	<b>14.35%</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>6</b>	<b>28</b>

Por otra parte, respecto de los demás partidos, podrán seguir participando en las asignaciones de las restantes cinco curules, ahora bajo la fórmula de cociente electoral.

Para tal efecto, se utilizará la votación estatal válida emitida, que en términos de lo dispuesto por el párrafo 3, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se obtiene de deducir de la votación estatal emitida (1,024,281), los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado el 2% (ningún partido en este caso), así como los votos a favor de candidatos no registrados (1,771) y los votos nulos (53,539).

Entonces se tiene que:

$$1,024,281 - (53,539 + 1,771) = 968,971 \text{ votación efectiva.}$$

Una vez determinada la votación efectiva, se le restará la votación utilizada para la asignación de curules a los partidos que obtuvieron el 2% de la votación estatal válida emitida

---

<sup>8</sup> Para realizar dicha asignación, se tomó en cuenta los diversos convenios de coalición realizados por los participantes, por lo que de conformidad con el tercer párrafo del artículo 40 de la constitución local, no le es aplicable el límite de sobrerrepresentación por triunfos propios, sin embargo no le es aplicable la asignación de representación proporcional

**SUP-OP-26/2015**

(968,971 X 0.02 = {2%} ) = 19,379.42, a fin de obtener la votación ajustada.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN EFECTIVA OBTENIDA	DIP. DE R. P. ASIGNADAS POR 2% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA	MENOS VOTOS UTILIZADOS	VOTACIÓN AJUSTADA
A	371,729	1	19,379.42	352,349.58
B	200,023.42	n/a	n/a	200,023.42
C	41,875	1	19,379.42	22,495.58
D	96,062.50	1	19,379.42	76683.08
E	95,353.40	1	19,379.42	75973.98
F	24,841	1	19,379.42	5461.58
G	139,086.68	1	19,379.42	119707.26
<b>TOTAL</b>	<b>968,971</b>	<b>6</b>	<b>116,276.52</b>	<b>852,694.48</b>

968,971 – 122,913.72= 852,694.48 votación ajustada.

Ahora bien, a efecto de obtener la siguiente ronda de asignación de curules, los partidos políticos con posibilidad de asignación deben alcanzar el 5% de la votación estatal válida emitida, (968,971 X 0.05 = {5%} ) = 48,448.55, a fin de obtener el segundo lugar de asignación.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN AJUSTADA	MENOS 5% NECESARIO PARA SEGUNDA ASIGNACIÓN)	DIP. DE R. P. ASIGNADAS POR SEGUNDA RONDA	TOTAL VOTOS OBTENIDOS POR PARTIDO	LÍMITE MÁXIMO DE DIPUTADOS DE ACUERDO AL PORCENTAJE
A	352,349.58	48,448.55	1	6	15
C	22,495.58	NO ALCANZÓ LA VOTACION REQUERIDA	0	2	4
D	76,683.08	48,448.55	1	2	5
E	75,973.	48,448.55	1	3	5
F	5461.58	NO ALCANZÓ LA VOTACION REQUERIDA	0	1	3
G	119,707.26	48,448.55	1	3	7
<b>TOTAL</b>	<b>852,694.48</b>	<b>193,794</b>	<b>4</b>	<b>32</b>	

**SUP-OP-26/2015**

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ASIGNADOS EN PRIMERA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADAS POR SEGUNDA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADOS POR TERCERA RONDA	TOTAL DE DIPUTADOS ASIGNADOS POR PARTIDO
A	4	1	1	1	7
B	15	0	0	0	15
C	1	1	0	0	2
D	0	1	1	0	2
E	1	1	1	0	3
F	0	1	0	0	1
G	1	1	1	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>33</b>

Ahora bien para determinar si un partido político está subrepresentado, las reglas del sistema disponen que un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal valida emitida que hubiera recibido menos ocho puntos porcentuales.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA + 8	PORCENTAJE TOTAL	LÍMITE MÍNIMO DE DIPUTADOS DE ACUERDO AL PORCENTAJE (TOTAL DE DIPUTADOS X PORCENTAJE)/100
A	371,729	38.36% - 8	30.36	$33 \times 46.31 / 100 = 10.01$ (límite mínimo de diputados que puede tener es de 15)
B	200,023.42	20.64% - 8	12.64	$33 \times 28.64 / 100 = 4.17$ (límite mínimo 4)
C	41,875	4.32% - 8	0	$33 \times 0 / 100 = 0$ (límite mínimo 0)
D	96,062.50	9.91% - 8	1.91	$33 \times 17.91 / 100 = 0.63$ (límite mínimo 0)
E	95,353.40	9.84% - 8	1.84	$33 \times 17.84 / 100 = 0.60$ (límite mínimo 0)
F	24,841	2.56% - 8	0	$33 \times 0 / 100 = 0$ (límite mínimo 0)
G	139,086.68	14.35% - 8	22.35	$33 \times 22.35 / 100 = 2.09$ (límite mínimo 2)

Como se advierte de lo anterior de conformidad con la norma señalada, el partido A se encuentra subrepresentado por lo que

**SUP-OP-26/2015**

procede asignarle 3 lugares adicionales y en consecuencia la asignación final quedaría de la siguiente forma.

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ASIGNADOS EN PRIMERA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADOS POR SEGUNDA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADOS POR TERCERA RONDA	LUGARES ASIGNADOS POR SUB REPRESENTACIÓN	TOTAL DE DIPUTADOS ASIGNADOS POR PARTIDO
A	4	1	1	1	3	10
B	15	0	0	0	0	15
C	1	1	0	0	0	2
D	0	1	1	0	0	2
E	1	1	1	0	0	3
F	0	1	0	0	0	1
G	1	1	1	0	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>36</b>

El ejercicio anterior permite advertir que al cambiar el número total de diputados integrantes del Congreso, de treinta y tres a treinta y seis, tal como lo señala el actor, genera falta de certeza, en desapego a los principios que garantizan la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, dado que conforme a la normatividad aplicable, la Legislatura se integrará con veintidós diputados por el principio de mayoría relativa, sin embargo, el hecho de que los diputados de representación proporcional puedan ser integrados de once a catorce, después de realizar la asignación final podría generar inequidad en la conformación de dicho órgano en perjuicio de algún partido político.

En efecto, para la asignación de diputados se toma como base que cada lugar equivalía a 0.34 % de la votación estatal válida emitida, sin embargo, al agregar tres lugares para subsanar la subrepresentación de un partido, modifica tal porcentaje, lo que genera una descompensación en la aplicación de la fórmula.

## **SUP-OP-26/2015**

De hecho, el artículo 17 controvertido genera incertidumbre ya que establece que una vez asignados los diputados necesarios para alcanzar los ocho puntos porcentuales no se volverá a realizar el recálculo de la misma, ni realizar asignación alguna.

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

Estas bases son tendentes, como puede observarse, a garantizar la representatividad y pluralidad de los órganos legislativos, pues a través de estas restricciones permite que formen parte de esa integración los candidatos de los partidos minoritarios, e impide, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación; principio del que se aparta el artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Ahora bien, esos extremos no se encuentran colmados en la norma en estudio, ya que si bien establece que el tope máximo de diputados por mayoría relativa que puede obtener un partido, es de veintidós, que coincide con el número de distritos electorales en que se divide el Estado, y la proporción que

## **SUP-OP-26/2015**

corresponde a los principios de mayoría relativa y representación proporcional se acerca a los límites de sesenta y cuarenta por ciento respectivamente, en relación a los lugares de representación proporcional son inciertos, toda vez que dependen del ejercicio de asignación final de los propios diputados, que como se anticipó genera incertidumbre, respecto de la conformación del Congreso incluso al momento de saber los resultados finales de la elección.

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

Lo anterior implica que se pueda otorgar un beneficio indebido a algún partido, ya que una vez asignados los lugares se pueden incrementar las asignaciones de un partido político, sin tomar en cuenta los resultados de la votación, lo que genera una desventaja frente a los demás partidos políticos.

Aunado a lo anterior, de la lectura de los preceptos controvertidos se advierte que existen además, diversos valores cuantitativos que deben ser tomados en cuenta para la asignación, que inciden en la incertidumbre al momento de asignar los lugares que corresponden a cada partido.

Idéntico criterio se opinó en el expediente identificado con la clave **SUP-OP-23/2015**.

## **SUP-OP-26/2015**

**Umbral mínimo.** El Partido Acción Nacional considera que el texto de los artículos 15, 16, párrafo 2; 17, párrafo 2, y 191 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son contrarios a lo previstos en los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122 además de veintiún(sic) transitorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Motivos del disenso.** El Partido Acción Nacional aduce que se adicionó un párrafo cuarto a la Base I, del artículo 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que el partido político nacional que no obtenga cuando menos 3% de la votación total válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebran para la renovación del Poder Ejecutivo, así como de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

Asimismo, que en el párrafo segundo, del inciso f), del apartado 7°, de la fracción IV del artículo 116 constitucional, se establece que el partido político local que no obtenga, al menos el 3% del total de la votación válida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro.

Además, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los partidos políticos puedan acceder al reparto de diputaciones por el principio de representación proporcional, deberán alcanzar cuando menos el 3% del total de la votación



válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Que lo anterior, conlleva a que el Poder Legislativo local, debió ceñirse a este marco normativo y establecer el tres por ciento de votación para asignar diputaciones de representación proporcional y regidurías en el seno de los cabildos, no el dos por ciento que se fijó para tales efectos.

**Artículos impugnados.** Las porciones normativas de los artículos impugnados disponen lo siguiente:

**Artículo 15**

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

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

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

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

5) Para efectos de la asignación de diputados bajo el principio de representación proporcional y en los términos de los artículos 16 de esta Ley y 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua,

## **SUP-OP-26/2015**

se entiende por votación estatal válida emitida, el total de los votos depositados en las urnas para diputados de mayoría relativa, menos los votos de candidatos independientes, los votos de candidatos no registrados, los votos nulos y los votos a favor de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 2% de la votación referida en el numeral 3 de este artículo.

### **Artículo 16**

...

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

...

### **Artículo 17**

...

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

...

### **Artículo 191**

1) La asignación de regidores electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a lo siguiente:

## SUP-OP-26/2015

a) En los municipios que contempla el artículo 17, fracción I, del Código Municipal, los ayuntamientos podrán tener adicionalmente nueve regidores según el principio de representación proporcional; en los que refiere la fracción II del artículo citado, siete; en los que alude la fracción III, hasta cinco; y, hasta tres, en los restantes comprendidos en la fracción IV;

b) Tendrán derecho a que les sean asignados regidores de representación proporcional los partidos o coaliciones, que hubiesen registrado planilla de candidatos en la elección respectiva, que no hayan obtenido el triunfo de mayoría relativa y hayan alcanzado por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida. La votación municipal válida emitida resultará de deducir de la votación municipal total emitida, los votos nulos y los votos a favor de candidatos independientes y candidatos no registrados. Para lo anterior, se entiende por votación municipal total emitida el total de votos depositados en las urnas de la elección municipal de ayuntamiento que corresponda;

c) Para la asignación de regidores de representación proporcional, se le restará a la votación municipal válida emitida señalada en el inciso anterior, la votación obtenida por los partidos o coaliciones que no hayan alcanzado el 2% de la misma. La distribución se hará mediante rondas de asignación entre los partidos políticos o coaliciones con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos.

En una primera ronda se asignará una regiduría a cada partido político o coalición que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida, precisada en los términos del presente inciso.

d) Si varios partidos políticos o coaliciones se colocaren en este supuesto, de manera que sobrepasen al número de regidurías de representación proporcional que al municipio correspondan, éstas se otorgarán atendiendo por riguroso orden, al número decreciente del porcentaje de votación obtenida por cada partido o coalición;

e) Si después de aplicado lo anterior, aún quedaren regidurías por repartir, la asignación por este principio se sujetará a una fórmula que aplicará los siguientes elementos:

I. Cociente de unidad, y

II. Resto mayor.

f) Cociente de unidad, es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio a favor de los partidos y coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio.

## SUP-OP-26/2015

g) Resto mayor de votos, es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político o coalición, una vez hecha la distribución de miembros de ayuntamiento mediante cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar;

2) Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad. Los regidores asignados a los partidos políticos o coaliciones, de conformidad con el supuesto contenido en el inciso c) del numeral 1 del presente artículo, corresponden al primer entero en los términos de este párrafo.

b) La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos políticos o coaliciones, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores y, si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos o coaliciones en la asignación de los cargos del ayuntamiento, y c) Serán regidores propietarios y suplentes, según el principio de representación proporcional, los que aparezcan en primer término con el carácter señalado en el registro que se autorice para la elección según el principio de votación de mayoría relativa.

...

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, los artículos 15, 16, párrafo 2 y 17, párrafo 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, resultan **inconstitucionales**, en atención a las siguientes consideraciones.

En primer término, no pasa desapercibido que ese Honorable Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, el nueve de septiembre de dos mil catorce, determinó la inconstitucionalidad de la fórmula de asignación de un diputado local de representación proporcional, a los partidos que alcancen un 3% de la votación válida emitida, en términos

## **SUP-OP-26/2015**

de los artículos 28, párrafo 2, incisos a) y b); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 9, párrafo 1, inciso c); de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, en razón de que, en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, se dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional, y ello significa que la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto de dicho procedimiento.

En este sentido, ese alto Tribunal advirtió que existe disposición constitucional expresa, en el sentido de que son las leyes de las entidades federativas las que deberán establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional, respetando solamente los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación siguientes:

- Ningún partido tendrá un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en 8 puntos su porcentaje de votación emitida.
- La base anterior no se aplicará al partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el 8%.

## **SUP-OP-26/2015**

- En la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido.

Ahora bien, la asignación prevista en la norma legal cuestionada, se considera que resulta contraria a lo previsto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el Poder Revisor de la Constitución expresamente dispuso que: “El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales”.

Dicha disposición es similar a lo previsto en el párrafo cuarto de la Base I, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se prevé que: “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”.

En este sentido, para esta Sala Superior, es claro que la lectura de lo previsto en las disposiciones constitucionales antes

## SUP-OP-26/2015

precisadas, se encuentra en contradicción con lo previsto en la norma electoral local, toda vez que la misma contempla que participar en la asignación de diputados, según el principio de representación proporcional, se establece como porcentaje cuando menos el 2% del total de la votación estatal válida emitida.

Por otra parte, esta Sala Superior estima que el artículo 191 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, **es constitucional**, en atención a las siguientes consideraciones.

Como ya se refirió en el estudio le corresponde a las legislaturas de los Estados establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional, respetando solamente los límites a la sobre o sub representación que ya fueron mencionados. Estos lineamientos también aplican a la integración de los ayuntamientos, *mutatis mutandi* según lo ha reconocido ese Alto Tribunal en la jurisprudencia 19/2013.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al Partido Acción Nacional, pues de la lectura del precepto impugnado, se aprecia que el legislador local estableció una fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, que garantiza que los partidos políticos que hayan alcanzado por lo menos el 2% de la votación municipal efectiva obtenga una regiduría a través de ese principio, logrando así que se les reconozca determinado grado de representatividad y acceder de esa forma al órgano de gobierno; esto es, con el porcentaje contenido en esa fórmula,

## **SUP-OP-26/2015**

los partidos políticos son tomados en cuenta para obtener una regiduría.

Asimismo, con la diversa fórmula que se aplica tomando en cuenta el cociente electoral y el resto mayor, los partidos políticos tienen la posibilidad de que quedando regidurías por repartir, éstas se les asignen con base en dicha fórmula; respecto de la cual ese Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de reconocer que conduce a una verdadera representación proporcional, porque toma en cuenta la votación emitida.<sup>9</sup>

Así se pronunció en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

Son aplicables al caso, las jurisprudencias 70/98 de rubro "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS"<sup>10</sup> y la 71/98 de rubro "MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE PREVÉ LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN

---

<sup>9</sup> Así se pronunció en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

<sup>10</sup> Consultable en Semanario Judicial de la Federación, 9ª época, tomo VIII, noviembre de 1998, página 191.



ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL".<sup>11</sup>

Asimismo, destaca que con el diseño del artículo 191 y la fórmula que se prevé en el mismo, no se genera desigualdad ni desproporción en el cabildo, sino que simplemente, en el primer supuesto permite que los partidos políticos que no ganaron la elección, obtengan, por lo menos, una regiduría por el principio de representación proporcional, la cual se asignará de acuerdo con el del artículo, al partido político con mayor porcentaje de votación municipal efectiva, por lo que en todo momento se asegura que estén representados aquéllos partidos con mayor fuerza electoral.

Es importante mencionar, que esta valoración de modo alguno se contrapone al pronunciamiento de inconstitucionalidad realizado respecto del porcentaje mínimo requerido para la asignación por este sistema de diputados de representación proporcional.

Ello, porque el porcentaje del 2% que prevé el artículo 191, se calcula sobre la votación estatal emitida, que es la misma que se utiliza para determinar cuáles son los partidos que conservan su registro. En ese sentido, en el caso de los diputados, como ya se refirió en el apartado correspondiente, existe una contradicción entre los porcentajes contemplados, ya que se exige un tres por ciento para que los partidos políticos mantengan su registro, y sin embargo, se permite que con el

---

<sup>11</sup> Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo VIII, noviembre de 1998, página 190.

## **SUP-OP-26/2015**

2% se acceda a una curul de representación proporcional. Esta situación no aplica en el caso de los ayuntamientos, pues la votación que se toma para la asignación correspondiente es la votación municipal efectiva, que no se contempla como referencia para ningún otro supuesto.

En consecuencia, esta Sala Superior opina que debe desestimarse el concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional.

### **Candidaturas independientes.**

**a) Requisitos.** El Partido Acción Nacional considera que el artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracciones II y III de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son violatorios de los artículos 1 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Motivos del disenso.** En esencia, el partido accionante fundamentó su pretensión en las siguientes consideraciones:

Señala que el artículo impugnado no cumple con el principio de progresividad consistente en que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a adoptar las medidas progresivas necesarias para garantizar el más amplio ejercicio de los derechos humanos de los ciudadanos, sin que sea admisible la adopción de medidas regresivas que limiten el ejercicio de los derechos reconocidos.

## SUP-OP-26/2015

A decir del partido accionante, lo anterior restringe la participación política de los ciudadanos, pues limita el derecho de los candidatos postulados de manera independiente.

Asimismo, considera que el artículo impugnado excede el marco normativo constitucional, pues la norma superior sólo refiere, como derecho de los ciudadanos, poder ser votado para todos los cargos de elección popular; derecho que corresponde a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; en tanto que la reforma local exige que estos acrediten no haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al inicio del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, y que reúnan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

**Artículo impugnado.** A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de la disposición que se considera contraria a la Constitución es el siguiente:

### **Artículo 217**

1) Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes, deberán satisfacer los siguientes requisitos: ...

g) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

...

## **SUP-OP-26/2015**

II. No ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al inicio del proceso electivo en el que pretendan postularse.

III. No haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

...

**Opinión.** En primer término, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **65/2014** y su acumulada **81/2014**, el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, determinó la constitucionalidad de una norma similar en la legislación del Estado de Guerrero, por unanimidad de ocho votos, con los siguientes razonamientos.

En dicho caso la norma en estudio se encontraba relacionada con el requisito establecido por el legislador de Guerrero, para registrar candidaturas independientes, en el sentido de que el aspirante no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos en los dos años anteriores a la solicitud de registro.

Al respecto el alto tribunal, consideró, en esencia las siguientes premisas:

- Sometió la medida a un escrutinio estricto de proporcionalidad, al considerar que al restringir el derecho a ser votado, debía determinarse si perseguía una finalidad constitucionalmente imperiosa y si se trataba de una medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

## **SUP-OP-26/2015**

- Consideró que la medida tenía una finalidad constitucionalmente imperiosa, dado que se encontraba encaminada a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos políticos.
- Que al estar dirigida la limitación a quienes hubieran sido integrantes de algún instituto político, podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura. Por tanto se lograba que el acceso a las candidaturas independientes sea efectivamente para ciudadanos que buscaran contender sin el apoyo de una estructura partidista.
- Por tanto, estableció que la medida impugnada restringía en menor medida el derecho a ser votado. Toda vez que, por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de dos años, se estima que con él se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

En tales condiciones, el alto tribunal concluyó que, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin, y ser la media menos restrictiva para

## **SUP-OP-26/2015**

alcanzarlo, la medida no era una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconocía su validez.

Ahora bien, esta Sala Superior opina, que son conformes a la Constitución las porciones normativas cuestionadas, en atención a lo siguiente.

En primer lugar, cabe señalar que la diferencia entre una medida y otra corresponde a la temporalidad señalada, es decir en la legislación de Guerrero se prevé el término de dos años, y en la actual el de tres años.

Ahora bien, cabe señalar que el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, en términos generales, el derecho humano de la ciudadanía a votar en las elecciones populares.

Conforme al artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, entre las que se incluyen a las Legislaturas locales, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El imperativo es claro, todas las autoridades deben potencializar y hacer viable el pleno ejercicio de los derechos humanos.

De la interpretación de lo dispuesto en el precepto citado, en relación con el artículo 35, fracción I, de la Constitución General de la República, se determina la obligación a cargo de los congresos de las entidades federativas de garantizar a las y los

## SUP-OP-26/2015

ciudadanos el pleno ejercicio de su derecho para votar en las elecciones populares para elegir a sus representantes, por ello es que la facultad soberana de los Estados tiene por límite, la plena viabilidad de las normas constitucionales que posibiliten el ejercicio del derecho a ser votado de los ciudadanos teniendo las calidades de ley.

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana en el caso Gelman contra Uruguay, resuelta el veinticuatro de febrero de dos mil once, al sostener que:

[la] legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

[de ahí que] la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad”, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.

Por tanto, debe considerarse que el límite de la soberanía de las Legislaturas de las entidades federativas reside en la tutela y protección de los derechos fundamentales, esto es, todos los derechos humanos, dentro de los que están los de índole político electoral, y la sujeción de los poderes públicos a la Constitución Federal y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos<sup>12</sup>.

En opinión de este órgano jurisdiccional especializado, le asiste la razón al accionante ya que tanto el plazo de tres años sin

---

<sup>12</sup> Tal argumentación sirvió de base en la opinión SUP-OP-7/2015

## **SUP-OP-26/2015**

haber pertenecido a un partido político como la no participación en la elección inmediata anterior, exigidos como requisitos para que una o un aspirante alcance su registro como candidato independiente, resultan contrarios a las bases y principios constitucionales.

A continuación se explican las razones que justifican la opinión de esta Sala Superior, para lo cual se analizarán la legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida que se combate.

En efecto, se opina que la medida adoptada en Chihuahua no cumple con varios grados del test de proporcionalidad; sin embargo, pese a que la falta de cumplimiento de una hace innecesario el estudio de las subsecuentes, se desarrolla el estudio de cada una en atención a que la Suprema Corte podría diferir del criterio adoptado en esta Opinión.

Es por ello que se exponen todas las razones por las cuales se considera inconstitucional el precepto impugnado.

### ***Legitimidad de la medida***

De inicio, resulta fundamental entender la naturaleza del precepto combatido. Como se desprende de su simple lectura, la porción normativa tildada de inconstitucional contiene una limitación a un derecho humano político-electoral, el de las personas a ser votadas a través de candidaturas independientes. Al respecto, es importante recordar que la Constitución reconoce que este derecho se puede ejercer a través de un partido político o mediante una candidatura



independiente, lo cual permite concluir que existen dos manifestaciones principales del derecho a ser votado.

Ahora bien, en el párrafo anterior se dijo que la medida que se combate constituye una limitación, por lo que esta Sala Superior explicará porque tiene esa naturaleza y no la de una simple regulación, así como las consecuencias que ello implica.

En primer lugar, es importante recordar que la jurisprudencia de la SCJN ha sido constante en reconocer que las entidades federativas tienen un amplio grado de libertad de configuración para determinar el contenido de diversas instituciones y figuras en materia electoral. Por todas, véanse las jurisprudencias P./J. 52/2010<sup>13</sup>, P./J. 8/2010<sup>14</sup>, P./J. 13/2010<sup>15</sup>, P./J. 14/2010<sup>16</sup>, P./J. 19/2010<sup>17</sup> y P./J. 120/2009<sup>18</sup>. En la última jurisprudencia citada, cuyo rubro es "*MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS*", la Suprema Corte expuso uno de los criterios que han fundado una nutrida e interesante doctrina en torno al análisis de medidas que impacten centralmente el goce o ejercicio de derechos fundamentales, las

---

<sup>13</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 52/2010, registro de IUS 164783, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1566.

<sup>14</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 8/2010, registro de IUS 165279, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2316.

<sup>15</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 13/2010, registro de IUS 165203, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2326.

<sup>16</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 14/2010, registro de IUS 165247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2320.

<sup>17</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 19/2010, registro de IUS 165221, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2323.

<sup>18</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 120/2009, registro de IUS 165745, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255.

## **SUP-OP-26/2015**

cuales, según expuso, deben ser sometidas a un escrutinio estricto cuando se analice su proporcionalidad.

Siguiendo con la línea antes planteada, la diferencia entre una limitación y la regulación de un derecho consiste en que, mientras la primera acota la titularidad o alcance de un derecho, la segunda determina las condiciones de acceso o los requisitos de ejercicio del mismo. Dicho de otra manera, mientras que una limitación establece los contornos que explican lo amplio o restringido de un derecho, su regulación establece las condiciones bajo las cuales se ejerce.

Esta explicación es de gran relevancia para efectos de la teoría constitucional. En efecto, como se expuso anteriormente, la Suprema Corte ha reconocido que existe una amplia libertad configurativa para que las entidades federativas regulen, entre otras cosas, el ejercicio de derechos político-electorales. No obstante, cuando las medidas legislativas adoptadas por un Congreso local se proyectan sobre un derecho humano, limitándolo, las mismas serán analizadas bajo un escrutinio estricto, pues lo que está en juego es la vigencia de un principio constitucional.

Según se expuso, las limitaciones a un derecho pueden ser, principalmente, de dos tipos: las que reducen la titularidad de un derecho o las que reducen sus alcances. Traduciendo esto a un ejemplo relacionado con el tema que se analiza, una limitación del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, que afecte sus alcances, sería una norma que estableciera que las candidaturas independientes no se

considerarán admisibles para contender por cierto cargo de elección popular. Por otra parte, una norma que reduce la idoneidad de las personas para ser consideradas como candidatas independientes afecta la titularidad del derecho.

Es precisamente este punto el que conduce a la Sala Superior a sostener que la medida que ahora se combate carece de una finalidad constitucionalmente admisible y que, por tanto, resulta ilegítima: la medida no está determinando bajo qué condiciones o parámetros se puede aspirar a una candidatura independiente, sino que está determinando qué personas pueden aspirar y cuáles no. Se trata de una medida que, más allá de la naturaleza del cargo de elección popular al que se pretenda aspirar, está fijando requisitos de idoneidad para acceder a una candidatura, más allá de lo previsto en el texto de la Constitución Federal.

Esto exige recordar el marco constitucional y convencional que regula las candidaturas independientes:

### **Constitución**

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

...

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

## **SUP-OP-26/2015**

### **Artículo 23. Derechos Políticos**

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

...

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**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:

...

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.

...

Como puede advertirse, el derecho a ser votado a través de una candidatura independiente puede ser sujeto a requisitos, condiciones y términos, pero las dos condicionantes establecidas en la legislación de Chihuahua van más allá, al exigir una idoneidad de la persona para aspirar a una categoría de candidatura, con independencia del cargo.

El problema de esta exigencia es que resulta abiertamente discriminatoria, pues no se exigen requisitos análogos por ejemplo, para que una persona sea postulada por un partido político. Es decir, una persona puede no afiliarse a partido

alguno y ser postulada cada tres años para el mismo cargo por un partido político distinto en cada ocasión, sin que ello afecte su elegibilidad.

Al respecto, es importante recordar que, al reconocer el derecho al voto pasivo, tanto el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que las personas tienen “derechos y oportunidades”. Así, la mención de las oportunidades pone un énfasis especial respecto a la obligación de los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para materializar los derechos políticos formalmente reconocidos.

Ahora bien, importa precisar que las porciones normativas en cuestión reflejan lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua que a la letra establece:

**Artículo 21.** Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

...

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

## **SUP-OP-26/2015**

Dicho artículo se reformó mediante decreto 866-2015 II P.O. publicado en el Periódico Oficial del Estado el 1º de abril de 2015, es decir, hace cinco meses.

Sin embargo, con anterioridad a dicha reforma, el artículo 21, fracción II, de la constitución local establecía lo siguiente:

Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

...

II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la Ley Electoral;

...

Lo anterior resulta relevante puesto que la reforma que ahora se combate fue aprobada por el Congreso local el 29 de junio de 2015, esto es a menos de dos meses de la reforma antes descrita y a menos de un mes de celebradas las elecciones locales en varias entidades federativas y las de diputaciones federales, en las cuales seis candidatos independientes resultaron ganadores.

Este hecho evidencia la finalidad de la limitación introducida en la Constitución de Chihuahua respecto del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente. Asimismo, permite entender las razones por las cuales la medida objeto de análisis carece de legitimidad constitucional, al resultar discriminatoria por no proteger una institución u órgano mediante una definición de la idoneidad de las y los candidatos. La medida no

tiene que ver con condiciones de acceso al registro, sino con la titularidad del derecho a ser votado.

La situación se agrava si se considera que la medida podría tener un impacto retroactivo en perjuicio de personas que actualmente no militen en partidos políticos y que hayan iniciado los trámites y procesos tendientes a un eventual registro como independientes para el proceso electoral 2015-2016.

Para concluir el análisis de la legitimidad, esta Sala considera que se está confundiendo la independencia de una candidatura respecto de los partidos políticos como una cuestión instrumental que permite materializar el derecho a ser votado, con una independencia concebida como una cualidad –moral o ideológicamente– deseable en quienes contiendan por esa vía.

Por tanto, esta Sala Superior considera que la medida carece de legitimidad por ser una limitación excesiva de un derecho reconocido a nivel constitucional, y basada en un criterio discriminatorio –con consecuencias potencialmente retroactivas.

***Idoneidad de la medida***

En este punto, el análisis debe ser diferenciado. Por una parte, exigir a las personas que no hayan estado afiliadas ni hayan desempeñado cargos directivos en partidos políticos durante un cierto período de tiempo, puede ser considerado como una medida adecuada para garantizar que una persona sea efectivamente independiente de una estructura partidista. Esto

## **SUP-OP-26/2015**

no quiere decir que la medida sea válida, pues falta el estudio de su necesidad y proporcionalidad.

Por otra parte, la exigencia de que las personas no hayan contenido en una elección anterior, postuladas por un partido político, carece de idoneidad, pues no es adecuada para garantizar la independencia de un partido político. En efecto, la participación en una elección es irrelevante para efectos de analizar si alguien pertenece o no a una estructura partidista, pues los partidos políticos tienen la potestad de nominar candidatas y candidatos ajenos a sus filas de militantes.

### ***Necesidad***

Cuando una medida se proyecta sobre la titularidad o alcance de un derecho humano, la Constitución exige que ésta sea estrictamente necesaria, es decir, que no existan otras que resulten menos lesivas para el derecho sacrificado.

En este sentido, el simple cotejo de las personas afiliadas a un partido político y de su dirigencia es suficiente para analizar si una persona es o no independiente del mismo. Aunque se mencionó anteriormente, esta Sala Superior estima de la mayor relevancia señalar que las candidaturas independientes tienen una naturaleza meramente instrumental para permitir el ejercicio del derecho a ser votado. Esto quiere decir que una candidatura independiente no tiene cualidades intrínsecas que exijan un cierto grado de independencia o autonomía frente a las agrupaciones políticas.



## **SUP-OP-26/2015**

La Constitución no exige que las y los candidatos sean más o menos independientes de un partido político, sino que su nominación sea por una vía distinta a la partidista, en cumplimiento a los requisitos y condiciones que al efecto se determinen. Si una persona no es postulada por un partido político, sólo tiene la oportunidad de postularse como independiente.

La necesidad de regular el acceso a las candidaturas independientes deriva, principalmente, de la importancia de dotarlas de igualdad de oportunidades para contender y ganar una elección. Por ello quienes se registren tendrán acceso a recursos públicos y a tiempos en radio y televisión, de modo que la regulación del registro en estas candidaturas debe verse motivada por el interés en aprovechar los recursos existentes en aras de transformarlas en oportunidades reales de éxito en el marco de una contienda electoral.

En este contexto, la exigencia de un procedimiento para que las personas acrediten que cuentan con cierto respaldo ciudadano y con un esquema de organización que garantice la transparencia y rendición de cuentas, implican trámites cuyo cumplimiento requiere de una cantidad de tiempo que, por sí misma, impediría a las personas participar en un proceso interno partidista para después buscar una candidatura independiente.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que ambas medidas resultan innecesarias y, por tanto, son inconstitucionales.

## **SUP-OP-26/2015**

### ***Proporcionalidad***

En adición a lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que la medida carece de proporcionalidad, pues la exigencia de tres años sin militancia partidista o la consistente en no haber participado en la elección inmediata anterior, tienen un impacto tan grande sobre el derecho de las personas a ser votadas a través de una candidatura independiente, que terminan por eliminar parcialmente su vigencia.

En efecto, la norma que se impugna confunde la falta de un pasado partidista –de cuando menos tres años– con independencia, cuando ésta se refiere únicamente a una vía para la obtención de una candidatura. Así, podría ser razonable que se exija que una persona no haya contendido en un proceso interno para obtener una candidatura partidista en esa misma elección. Esto se justificaría incluso para evitar que la persona que aspira a la candidatura independiente haga uso de recursos públicos durante la etapa de precampañas, para después buscarlos como independiente.

Por otra parte, cabe hacer notar que con la expedición de la norma se hace nugatario el derecho de diversos ciudadanos chihuahuenses que quisieren participar como candidatos independientes en el próximo proceso electoral, ya que con la emisión de la ley se les solicita que para el próximo proceso cumplan con los requisitos en cuestión, es decir a una situación futura se le impone una restricción basada en hechos pasados.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior opina que los requisitos establecidos en el artículo 217, párrafo 1, inciso g), fracciones II

## **SUP-OP-26/2015**

y III, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua son contrarios a las bases y principios constitucionales previstos en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como ajeno al derecho humano a ser votado a través de una candidatura independiente.

Idéntico criterio se opinó en el expediente identificado con la clave **SUP-OP-18/2015**.

**b) Sustitución.** Morena considera que el artículo 223, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, es contrario a lo previsto en los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 29, párrafo segundo, 35, fracciones I y II, 41, segundo párrafo, 116, fracción IV, incisos b), k) y p) y 133 constitucionales, con relación al derecho humano reconocido en los numerales 1, 2, 23, párrafo 1, inciso b) y 29, segundo párrafo, del Pacto de San José.

**Motivos del disenso.** El partido impugnante aduce que las porciones normativas en cuestión, son contrarias a los preceptos constitucionales anteriormente precisados, al prohibir la sustitución de candidatos independientes a diputados y disponer la cancelación de la fórmula completa de los mismos cuando falte el candidato independiente propietario, vulnerando el derecho ciudadano de los suplentes respectivos, de acceder a dichos cargos públicos, así como el principio de igualdad y no discriminación y las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, a pesar de que la naturaleza jurídica de los suplentes es, precisamente, la de sustituir al candidato propietario.

## **SUP-OP-26/2015**

Ello, porque es evidente que los suplentes de la fórmula de candidatos independientes a diputados, fueron debidamente registrados por la autoridad electoral competente, al cumplir a cabalidad los requisitos, condiciones y términos previstos en la legislación local para el registro de sus candidaturas independientes, por lo que ellos también recibieron el respaldo ciudadano para contender para candidatos de manera independiente, aunado a que tienen en su favor la presunción de elegibilidad y por tanto el acuerdo de registro no puede ser revocado por causas no imputables a los candidatos sin partido cuyos registro la ley, arbitrariamente, ordena cancelar y mucho menos sin mediar juicio previo ante un juez o tribunal competente, en el cual se hayan seguido las formalidades esenciales del procedimiento, en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Magna.

Por lo que tal proceder del legislador ordinario, priva de derechos a candidatos suplentes impidiéndoles sustituir al candidato propietario, transgrediendo el principio de insuspendibilidad de los derechos políticos previsto en los artículos 29, segundo párrafo, de la Constitución Federal, con relación a lo dispuesto en el artículo 29, párrafo segundo, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ubicándolos en un lugar inferior al de los candidatos postulados por los partidos políticos, ya que éstos si pueden ser sustituidos en diversos momentos del proceso comicial por sus respectivos suplentes, de ahí que en el caso de cancelación total del registro de ciudadanos como candidatos independientes, también contraviene lo señalado por el artículo 22 de la Norma

Fundamental Federal, al equipararse a la imposición de una pena inusitada y trascendental.

**Artículo impugnado.** La parte relativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

**Artículo 223.**

1) Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral, salvo lo dispuesto en el numeral 3 de este artículo.

2) Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula registrada.

...

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, la porción normativa en comento de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua no es contraria a lo previsto en los artículos 1º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 29, párrafo segundo, 35, fracciones I y II, 41, segundo párrafo, 116, fracción IV, incisos b), k) y p) y 133 constitucionales, con relación al derecho humano reconocido en los numerales 1, 2, 23, párrafo 1, inciso b) y 29, segundo párrafo, del Pacto de San José.

Lo anterior, toda vez que sobre la temática sobre la sustitución de candidatos independientes, el Máximo Tribunal del país ya se pronunció al resolver las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014.

Al respecto, ese órgano jurisdiccional al analizar la regularidad del artículo 352 del Código Electoral del Estado de Colima, respecto a la limitación a los candidatos independientes que hubieren obtenido su registro no podrían ser sustituidos en

## **SUP-OP-26/2015**

ninguna de las etapas del proceso electoral, sostuvo que las candidaturas independientes representan el ejercicio de un derecho ciudadano y personalísimo, por tanto, ante la ausencia de la persona que hubiere sido registrada de manera individual para contender sin partido político alguno, carecería de sentido proseguir con la candidatura, pues ésta se generó en virtud de un derecho que en modo alguno puede adscribirse a otro sujeto.

Que lo mismo acontecía en el caso de que el registro respectivo se hubiere llevado a cabo mediante fórmula o planilla, pues en tales supuestos seguían involucrados derechos personalísimos de manera conjunta, de modo que la ausencia de alguno de sus integrantes no permitiría hacer una sustitución parcial.

En este sentido, consideró que toda vez que las candidaturas independientes involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay posibilidad alguna de que otro ciudadano se haga cargo de dicha postulación, si se ausentan en forma definitiva antes de que se lleve a cabo la elección.

En ese orden de ideas, y ante lo infundado de los argumentos desarrollados en el concepto de invalidez analizado, determinó reconocer la validez del artículo 352 del Código Electoral de Colima.

### **Coaliciones y candidatura común.**

**a) Invasión de competencias.** Los partidos de la Revolución Democrática y Morena expresan que el artículo 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, entre otros, viola el principio

de progresividad establecido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, ya que dicho precepto, deviene inconstitucional por invasión en esfera de atribuciones.

**Motivos de disenso.** Los partidos argumentan que la citada porción normativa invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión al reglamentar la base constitucional establecida en el artículo transitorio segundo, fracción I, inciso f), numeral 5, del decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el diez de febrero de dos mil catorce, en el que se estableció entre otros temas el contenido de la Ley General de Partidos Políticos, lo relativo a las coaliciones y en específico lo previsto en que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.

Siendo entonces que en cumplimiento a dicha disposición constitucional, tal precisión fue recogida en el referido ordenamiento general, en su artículo 85.

Manifiestan que la participación de los partidos políticos de nuevo registro en los procesos electorales locales, se regula por la base constitucional aludida, como en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que el legislador local de Chihuahua, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, por tal razón es procedente declarar la invalidez del artículo impugnado.

## **SUP-OP-26/2015**

Asimismo, sostienen que dicho precepto prohíbe a los partidos políticos nacionales de nuevo registro, formar coaliciones y fusiones antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro. Lo que implica la carencia de competencia para regular sobre el tópico de fusiones y coaliciones, competencia que es del Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), punto 5, del Decreto de Reforma Constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce.

Consideran que el legislador estatal carece de competencia para regular los temas relativos a fusiones y coaliciones, al estar ya regulados en la Ley General de Partidos Políticos, concretamente en los artículos 85 a 93.

Expresan que en términos de lo establecido en los artículos 16, primer párrafo y 124 de la Carta Magna, el legislador local vulneró la garantía de motivación y fundamentación legislativa, así como el principio de competencia federal, al carecer de atribuciones para regular dichas figuras, ya que dichas facultades las confiere el poder reformador de la Constitución al Congreso de la Unión y no así a las legislaturas locales.

Señalan que la libertad de configuración normativa está delimitada por normas y principios constitucionales y aún por normas convencionales.

En cuanto a los límites convencionales que el constituyente local no puede exceder, se tiene en cuenta que al prohibir a un



## SUP-OP-26/2015

partido político nacional coaligarse va en contra de las libertades y derechos políticos reconocidos a todos los ciudadanos en los artículos 16 y 23, párrafo 1, del Pacto de San José, pues la idea de ejercer alguna de las formas de asociación o participación concerniente a la postulación de candidatos comunes entre partidos políticos es potenciar la posibilidad del triunfo electoral.

Por ello, estiman que si un partido político nacional participa por primera vez en un proceso electoral local, es precisamente porque se encuentra acreditado y obviamente conserva su registro ante el Instituto Nacional Electoral, en tales condiciones tienen todos los derechos en el proceso electoral local, incluido el de coaligarse.

**Artículo impugnado.** A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de la disposición que se considera contraria a la Constitución es el siguiente:

**Artículo 46.** Los partidos político nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro.

**Opinión.** En relación a lo previsto en el artículo 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se debe puntualizar que esta Sala Superior ha emitido opinión respecto a la competencia de los congresos locales de legislar en relación al tema de coaliciones de los partidos políticos en las solicitudes de opinión radicadas en el expediente identificado con la clave SUP-OP-25/2015, correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad 83/2015, 93/2015 y 95/2015, en la cual se

## **SUP-OP-26/2015**

analizó un tema similar sobre la invasión de competencia del Congreso de la Unión para legislar el tema de coaliciones de los partidos políticos.

En ese sentido, se estima que el artículo 46 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, es contrario a la Constitución.

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

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

[...]

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

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

[...]

## **SUP-OP-26/2015**

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

En relación con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, determinó que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre esa figura.

Consecuentemente, las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por tanto, en atención al criterio emitido en las referidas acciones de inconstitucionalidad, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por

## **SUP-OP-26/2015**

incompetencia de los órganos legislativos locales para regular al respecto.

Lo anterior, no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal; por lo que, en cada caso concreto, se deberá definir qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos, siendo que, en el caso del artículo 46 de la Ley Electoral de Chihuahua, sí invade el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, en tanto que se regulan directamente aspectos de las coaliciones electorales.

**b) Transferencia de votos.** Los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática consideran que el texto de las porciones normativas contenidas en los artículos 42, 43, 44 y 45, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, resultan contrarios a lo previsto en los artículos 1º y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

**Motivos de disenso.** Refieren que la figura de la candidatura común en la última reforma electoral no fue incluida para las elecciones federales.

## **SUP-OP-26/2015**

Precisan que de conformidad con el artículo 85, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos, se estableció la base para que pudieran establecerse para las elecciones locales distintas formas de participación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, como puede ser la candidatura común, sin que medie unión o coalición de los partidos políticos para postular la misma candidatura.

Lo cual, en su concepto implica una libertad de configuración legislativa, sin que ello permita desnaturalizar la figura de la candidatura común, al grado de presentar una coalición electoral que actualmente no tiene vigencia en el sistema electoral nacional.

Aducen que las porciones normativas cuya invalidez es solicitada, son contrarias a principio de progresividad, pues confunden una forma de participación en la postulación de candidaturas, con una forma de asociación en la postulación de candidaturas propia de la figura de coalición electoral, sin apearse a las bases constitucionales de la misma.

Además, las referidas normas configuran un fraude a la constitución, pues establecen como modalidad una figura que denomina candidatura común, cuando en realidad se trata de la unión electoral de partidos políticos y no de la simple postulación de un candidato común sin necesidad de suscribir un convenio de coalición.

Señalan que, en realidad la figura propuesta por la legislación local controvertida, establece un convenio de unión entre partidos políticos para participar con un solo emblema, lo cual

## **SUP-OP-26/2015**

constituye materialmente un convenio de coalición que tiene mayores implicaciones a la simple postulación de un candidato común.

Pues dicha unión, provoca que quienes la conformen, compartan una misma votación, generando una modalidad de coalición electoral, la cual fue expulsada del sistema electoral mexicano de manera definitiva al aprobarse la última reforma constitucional.

Los accionantes expresan que las porciones de esos artículos, las cuales consienten la transferencia de votos en casos de candidaturas comunes, dando lugar a un fraude a la ley, permitiría eventualmente una indebida asignación de curules en el Congreso del Estado y los Ayuntamientos.

Con lo anterior, en su concepto, se vulnera el voto en su carácter de intransferible, por lo tanto, los principios de la representación proporcional, tomando en cuenta que acorde con lo que previene la ley cuestionada, la base para calcular la asignación correspondiente, la constituirá los votos efectivos recibidos por cada partido no en lo individual, sino conforme al acuerdo de candidatura común, el cual se considera arbitraria.

**Artículos impugnados.** A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de las porciones que se consideran contrarias a la Constitución son las siguientes:

### **Artículo 43**

- 1) Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y

## SUP-OP-26/2015

planillas de ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen candidato común deberán suscribir un convenio firmado por sus dirigentes estatales, el que deberán presentar para su registro ante el Consejo Estatal, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

2) Los partidos políticos que postulen candidato a Gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los ayuntamientos en todos los municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

a) El convenio de candidatura común deberá contener:

b) Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

c) Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

d) Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato;

e) La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

f) La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y

g) Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General.

### Artículo 44

1) Al convenio de candidatura común deberá anexársele los siguientes documentos:

a) La documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma electoral a la autoridad electoral; y

b) Las actas que acrediten que los órganos internos de los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos, la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda.

### Artículo 45

## SUP-OP-26/2015

- 1) El Consejo Estatal dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.
- 2) Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.
- 3) Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.
- 4) Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral.
- 5) En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.

...

**Opinión.** En primer término, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que el partido político actor, aduce que las referidas normas jurídicas son inconstitucionales, toda vez que:

- a. Obligan a los partidos políticos que postulen candidaturas comunes a acompañar al convenio respectivo un emblema común y, en vía de consecuencia, propician que éste aparezca en la boleta electoral, circunstancia que desde su perspectiva contraviene lo dispuesto en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos;
- b. Imponen el deber de señalar, en el convenio de candidatura común correspondiente, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de la conservación del



## SUP-OP-26/2015

registro y el otorgamiento de financiamiento público, lo que estiman contrario a lo establecido en el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos, y

c. Al ordenar a los operadores jurídicos que computen los votos a favor del candidato común, y que la distribución del porcentaje de votación se ajuste al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad administrativa electoral, también se aparta de lo establecido en el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos.

Ahora bien, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **59/2014**, el veintitrés de septiembre de dos mil catorce, determinó la constitucionalidad de una norma similar en la legislación del Estado de Baja California Sur, por unanimidad de nueve votos, con los siguientes razonamientos.

En dicho caso la norma en estudio se encontraba relacionada con la previsión reglas de cómputo y distribución de los votos respecto de candidaturas comunes, forma de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos que las entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones Locales, de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos.

Así, el más alto tribunal del país, determinó que, aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones -

## **SUP-OP-26/2015**

regulados en la Ley General de Partidos Políticos-, ésta no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así, estableció que las reglas previstas en la legislación del Estado de Baja California Sur, sustenta la figura de las candidaturas comunes en los puntos siguientes:

1. Los partidos con registro pueden postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, para lo cual deben celebrar un convenio firmado por sus representantes y dirigentes y presentarlo para su registro ante el Instituto Estatal Electoral hasta cinco días antes del inicio del período de registro de candidatos de la elección de que se trate.
2. El convenio debe contener, entre otros, el nombre de los partidos que conforman la candidatura común, así como el tipo de elección de que se trate; el emblema común de los partidos que la integran y el color o colores con que se participa; y la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los

## SUP-OP-26/2015

partidos que la postulan, para efectos de conservación del registro y otorgamiento de financiamiento público.

3. Al convenio debe anexarse la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma a la autoridad electoral.

4. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio, debe pronunciarse sobre su procedencia y publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

5. Los partidos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios, ni de otros partidos, para la elección que convinieron la candidatura común.

6. En la boleta electoral debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.

Previsiones que, en el caso, resultan similares a las establecidas por la legislación del Estado de Chihuahua, sujeta a estudio.

Ahora bien, debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>19</sup> ha definido a la candidatura común como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan; así también,

---

<sup>19</sup> Dicho criterio se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

## **SUP-OP-26/2015**

se le distinguió de la coalición, señalando que, mientras en ésta, los partidos, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, deben llegar a un acuerdo con objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable, en aquélla, cada partido continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener que formular una de carácter común.

En virtud de la existencia de esas dos figuras, a diferencia de lo que se establece respecto de coaliciones en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, en la acción de inconstitucionalidad de referencia, ese Alto Tribunal determinó como constitucional la circunstancia de que en los casos de candidatura común debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.

Ahora bien, en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil catorce, resolvió la acción de inconstitucionalidad 59/2014, promovida por el Partido Acción Nacional, en contra de los artículos 146, fracción III y 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2178, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de junio de dos mil catorce.

En dicho asunto, sobre la temática que nos ocupa, esto es de la transferencia de votos mediante convenios de candidaturas comunes, estableció lo siguiente:

Artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

## SUP-OP-26/2015

El promovente impugnó el artículo citado, por contravenir lo dispuesto por el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos y autorizar la transferencia de votos entre los partidos que contienden en una elección bajo la figura de la candidatura común.

El precepto que se combate a la letra establece:

### ARTÍCULO 176. (...)

Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Instituto. (...)"

Como se advierte, la norma impugnada prevé reglas de cómputo y distribución de los votos respecto de candidaturas comunes, forma de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos que las entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones Locales, de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos (cuya constitucionalidad ha sido reconocida en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014).

En este sentido, aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones -regulados en la Ley General de Partidos Políticos-, ésta no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En el caso concreto, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 36, fracción IX, contempla la existencia de las candidaturas comunes, delegando en el legislador local el establecimiento de las reglas a que se sujetarán:

"36. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo Sudcaliforniano, quien lo ejerce por medio de los poderes constituidos en los términos de esta Ley fundamental. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los

## SUP-OP-26/2015

Ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

IX. La Ley de la materia señalará las reglas a las que se sujetarán las candidaturas comunes.”

Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en su Título Décimo Primero, Capítulo Único, “De las Candidaturas Comunes, Frentes, Fusiones y Coaliciones”, específicamente, en los artículos 174 a 176, regula la figura bajo análisis, destacando, en lo que interesa, las siguientes disposiciones:

1. Los partidos con registro pueden postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, para lo cual deben celebrar un convenio firmado por sus representantes y dirigentes y presentarlo para su registro ante el Instituto Estatal Electoral hasta cinco días antes del inicio del período de registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 174, párrafo primero).

2. El convenio debe contener, entre otros, el nombre de los partidos que conforman la candidatura común, así como el tipo de elección de que se trate; el emblema común de los partidos que la integran y el color o colores con que se participa; y la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos que la postulan, para efectos de conservación del registro y otorgamiento de financiamiento público (artículo 174, párrafo cuarto, fracciones I, II y V).

3. Al convenio debe anexarse la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma a la autoridad electoral (artículo 175, fracción I).

4. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio, debe pronunciarse sobre su procedencia y publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado (artículo 176, párrafo primero).

5. Los partidos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios, ni de otros partidos, para la elección que convinieron la candidatura común (artículo 176, párrafo segundo).

6. En la boleta electoral debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos (artículo 176, párrafo quinto).

## SUP-OP-26/2015

Ahora bien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, este Tribunal Pleno definió a la candidatura común como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan; así también, se le distinguió de la coalición, señalando que, mientras en ésta, los partidos, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, deben llegar a un acuerdo con objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable, en aquélla, cada partido continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener que formular una de carácter común (lo que, en la especie, sí se exige, como se refirió en el punto 3 anterior).

Con independencia de lo anterior, a diferencia de lo que se establece respecto de coaliciones en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; en el artículo 176, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, se prevé que, en candidatura común, aparezca en un mismo espacio de la boleta el emblema conjunto de los partidos que contiendan bajo esta modalidad (como se indicó en el punto 6 anterior).

De este modo, si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

En este orden de ideas, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubiesen celebrado y que el Instituto Estatal Electoral haya aprobado y publicado en el Boletín Oficial Local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

De lo anterior, se advierte que, contrario a lo manifestado por el accionante, las reglas establecidas por el legislador local respecto de la candidatura común se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

## **SUP-OP-26/2015**

Además, no se genera inequidad en la contienda, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad - lo cual obedecerá a razones de oportunidad y estrategia política de cada uno de ellos-, al tiempo que obligados a alcanzar el porcentaje mínimo de votación que se requiere para conservar el registro y acceder a prerrogativas que, en Baja California Sur, es el tres por ciento de la votación válida emitida.

Así pues, la justificación de la norma impugnada estriba en la determinación sobre la procedencia o no del registro del convenio de candidatura común que debe hacer el Instituto Electoral del Estado; en la publicación del mismo en el medio oficial de difusión local para conocimiento de los electores; y en la necesidad de otorgar plenos efectos al voto emitido a favor de la candidatura común, no sólo en beneficio del candidato, sino también de los partidos que la conforman, en cuanto a la conservación de registro y el acceso, en particular, a la prerrogativa de financiamiento.

Similares consideraciones se sostuvieron por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, que, aunque se refiere a coaliciones locales, comparte con la que nos ocupa la premisa básica del emblema común de los partidos políticos que intervienen en el proceso electoral bajo una forma de asociación; a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas y 118/2008, invocadas por el promovente, que presuponen la aparición en la boleta electoral del emblema por separado de cada uno de los partidos coaligados, cuyas razones, por lo mismo, no son aplicables.

Por consiguiente, debe reconocerse la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, al haber resultado infundados los argumentos hechos valer por el accionante.

...

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2178, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de junio de dos mil catorce, de acuerdo con el inciso b) del considerando cuarto de esta sentencia.

Por lo que se refiere al punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, con aclaraciones, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando cuarto,



## **SUP-OP-26/2015**

relativo al estudio de fondo del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Por tanto, las reglas respecto de la candidatura común, por las cuales se permite que mediante un convenio se distribuyan los votos recibidos se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

En consecuencia, tal como refirió el máximo tribunal de nuestro país, si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

En este orden de ideas, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubiesen celebrado y que el Instituto Estatal Electoral haya aprobado y publicado en el Boletín Oficial Local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se

## **SUP-OP-26/2015**

distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

En esa tesitura el Máximo Tribunal reconoció la validez del artículo 176, párrafo cuarto de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, cuyo contenido y sistema normativo es equivalente a las normas impugnadas que se impugnan en la acción de inconstitucionalidad en la que se rinde la presente opinión.

De lo anterior, se advierte que, contrario a lo manifestado por el accionante, las reglas establecidas por el legislador local respecto de la candidatura común se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

Además, no se genera inequidad en la contienda, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad -lo cual obedecerá a razones de oportunidad y estrategia política de cada uno de ellos-, al tiempo que obligados a alcanzar el porcentaje mínimo de votación que se requiere para conservar el registro y acceder a prerrogativas.

Así pues, la justificación de la norma impugnada estriba en la determinación sobre la procedencia o no del registro del convenio de candidatura común que debe hacer el Instituto Electoral del Estado; en la publicación del mismo en el medio oficial de difusión local para conocimiento de los electores; y en la necesidad de otorgar plenos efectos al voto emitido a favor de la candidatura común, no sólo en beneficio del candidato, sino también de los partidos que la conforman, en cuanto a la conservación de registro y el acceso, en particular, a la prerrogativa de financiamiento.

De ahí que las porciones normativas en estudio, a criterio de esta Sala Superior del Poder Judicial de la Federación resulten constitucionales.

**Fiscalización.**

**a) Invasión de competencias.** El Partido de la Revolución Democrática manifiesta que los artículos 29, 35, 36, 37, 38, 39, 75, párrafos 1, inciso a) y 2; 248, 249 y 266; de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, resultan contrarios a los numerales 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 6 y penúltimo y último párrafos; así como apartado C, segundo párrafo, inciso b); e inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Motivos del disenso.** El promovente expresa que los referidos preceptos de la ley electoral local generan incertidumbre jurídica, pues con la emisión de las referidas porciones

## **SUP-OP-26/2015**

normativas se está invadiendo la esfera de competencia del Congreso de la Unión, así como las funciones del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización política electoral.

Ello bajo el argumento de que las referidas normas establecen un complejo entramado legal al financiamiento y asimismo para la fiscalización de los recursos con que cuenten, adjudicándole la facultad de fiscalización al órgano electoral local, fuera de la eventual delegación que de dicha atribución realice el Instituto Nacional Electoral.

Así en concepto del partido político actor, se genera una invasión de competencia por parte de la autoridad administrativa electoral local, debido a que se llegó al extremo de determinar que era el Órgano Público Local Electoral en el Estado de Chihuahua, quien tiene la posibilidad de delegar la facultad de fiscalización sobre las agrupaciones políticas estatales, a fin de privilegiar un sistema contable único.

Esto es, a criterio del partido impugnante refiere que con lo anterior se atenta contra el sistema nacional de fiscalización establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se contempla que sea el Instituto Nacional Electoral quien se haga cargo de la fiscalización de forma integral.

Así, desde su perspectiva, se atribuye una facultad que no posee la autoridad administrativa electoral local, pues con tal situación no sólo se fiscaliza a las agrupaciones políticas estatales y aspirantes, sino que también con ello se genera la posibilidad de que se fiscalicen las campañas electorales a

## SUP-OP-26/2015

partir de considerar los convenios de participación que firmen los partidos políticos y las referidas agrupaciones.

Del mismo modo, refiere que tales disposiciones son contrarias a los señalado en los artículos 64, párrafo 1, inciso mm)<sup>20</sup> y 247, párrafo 1<sup>21</sup>, de la propia Ley Electoral local, en donde se reconoce que la facultad de fiscalización al sistema de partidos políticos y de las campañas electorales es competencia del Instituto Nacional Electoral, la cual podrá ser delegada a los organismos administrativos electorales locales.

Así, aduce el partido político accionante que con la expedición de las referidas normas se invadieron las atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia de fiscalización electoral; y en consecuencia al asignar facultades en la materia al órgano administrativo electoral local se violentan las disposiciones constitucionales.

Finalmente, precisa que en las porciones normativas impugnadas se asume la atribución no sólo de fiscalizar a las agrupaciones políticas locales como sujetos del sistema electoral, sino que además se genera una injerencia en la fiscalización de los proceso electorales locales por medio de

---

<sup>20</sup> Artículo 64

1) El Consejo Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

...

mm. Ejercer las facultades en materia de fiscalización de los recursos de los partidos, candidatos y agrupaciones políticas, cuando dichas facultades le hayan sido delegadas por el Instituto Nacional Electoral al organismo local; y

<sup>21</sup> Artículo 247

1) La Comisión de Fiscalización del Instituto tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten los Candidatos Independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, cuando dicha facultad le sea delegada por el Instituto Nacional Electoral.

## **SUP-OP-26/2015**

aspirantes y convenios de las agrupaciones políticas con los partidos políticos, al margen de la delegación de dicha función por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que, en concepto del partido político actor, ésta es facultad exclusiva del órgano administrativo electoral federal.

Por tanto, concluye el accionante que dichas normas fragmentan la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, pues el órgano electoral local asume facultades normativas, al grado que establece faltas administrativas y sanciones en materia de fiscalización al grado que resultan excesivas y trascendentes, lo cual resulta contrario al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, pues incluso establece que en caso de que el aspirante omita informar y comprobar los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en dos elecciones subsecuentes, es decir, no sólo en el proceso electoral de que se trate, sino que además en otro subsecuente.

**Artículos impugnados.** A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de las disposiciones que se consideran contrarias a la Constitución son los siguientes:

### **Artículo 29.**

1) El financiamiento de las agrupaciones políticas en todas sus modalidades, se sujetará a lo siguiente:

a. El financiamiento general de las agrupaciones políticas estatales que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, conforme a las siguientes reglas:

## SUP-OP-26/2015

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada agrupación política estatal deberá expedir recibo con folio y membrete de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado, y

II. Cada agrupación política estatal determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.

b. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a las agrupaciones políticas estatales en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el numeral 3 del artículo 27 de esta Ley. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Ninguna agrupación política estatal podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior a la que se establezca para cada ejercicio fiscal mediante acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral.

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por las agrupaciones políticas estatales, en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, no excederán al 0.1%, si las otorga una persona física, ni al 0.5% si se trata de persona moral que no se dedique a las actividades mercantiles, del monto total del financiamiento público estatal otorgado al partido político con mayor financiamiento, en el año que corresponda;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en la fracción anterior, y;

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto de la agrupación política estatal que haya sido beneficiado con la aportación.

c. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que las agrupaciones políticas estatales obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y

## **SUP-OP-26/2015**

sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las Leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de esta Ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada agrupación política estatal reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos, y

d. Las agrupaciones políticas estatales podrán establecer, en instituciones bancarias domiciliadas en México, cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

I. Deberán informar a la Comisión de Fiscalización Local de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;

II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno Mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;

III. En todo caso las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones;

Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos de la agrupación política estatal.

2) En todo caso, la suma que cada agrupación política puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d) y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor a la cantidad que se fije para cada ejercicio fiscal mediante acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral.

### **Artículo 35.**

1) Para la revisión de los informes financieros que las agrupaciones políticas estatales están obligadas a presentar ante el Instituto Estatal Electoral, así como para la vigilancia de la aplicación de los recursos privados destinados a las actividades ordinarias permanentes y a los procesos electorales por dichas agrupaciones, funcionará la Comisión de Fiscalización Local.



2) La Comisión está facultada para obtener de las agrupaciones políticas estatales, las aclaraciones, datos y comprobaciones que considere convenientes para la adecuada revisión de los informes.

3) En caso de que se delegaren por el Instituto Nacional Electoral las facultades en los términos del artículo 30 de esta Ley y existiendo agrupaciones políticas estatales sujetas a revisión, podrá aplicarse la normatividad aplicable a las agrupaciones políticas nacionales, a fin de privilegiar un sistema contable único, por lo que el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral podrá hacer los ajustes necesarios para homologar las revisiones, mediante lineamientos generales que expida al respecto.

**Artículo 36.**

En el ejercicio de sus facultades, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas deberá garantizar el derecho de audiencia a las agrupaciones políticas estatales y en general a toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización a que se refiere el presente Capítulo. Las agrupaciones políticas estatales tendrán derecho a la compulsión de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Comisión sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

**Artículo 37.**

1) Las agrupaciones políticas estatales deberán presentar ante la Comisión los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación atendiendo a las siguientes reglas:

a. Informes trimestrales cuando participen en procesos electorales:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;

II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que las agrupaciones estatales hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda, y;

III. Si de la revisión que realice la Comisión se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará a la agrupación política a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes.

IV. De todo lo anterior se dará cuenta al Instituto Nacional Electoral para los efectos que correspondan en las leyes generales aplicables

b. Informes anuales:

## **SUP-OP-26/2015**

I. Serán presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que las agrupaciones políticas estatales hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos y pasivos, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad de la agrupación política estatal que corresponda;

IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada agrupación política estatal designe para tal efecto, y

V. Las agrupaciones políticas presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

c. Informes de campaña:

I. Deberán ser presentados por las agrupaciones políticas estatales, para cada una de las campañas en las que suscriba acuerdo con un partido político, especificando los gastos que a su cargo y las aportaciones que haya realizado a favor del candidato respectivo, las que será acumulables para los efectos de tope de gastos de campaña, en los términos de las leyes generales aplicables;

II. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral, y;

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros que se señalen para gastos de campaña en las leyes generales aplicables.

2) El Instituto Estatal Electoral, deberá publicar en estrados los informes financieros a que se refiere el numeral anterior.

3) Los informes a que se refiere este artículo, deben contener la totalidad de los ingresos que reciban en cualquiera de las modalidades y deben dar cuenta de la aplicación y destino final de los recursos utilizando los formatos y atendiendo a los instructivos que para ese efecto establezca el Consejo Estatal, a propuesta de la Comisión de Fiscalización Local.

**Artículo 38**

1) El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de las agrupaciones políticas estatales, se sujetará a las siguientes reglas:

a. La Comisión contará con 45 días para revisar los informes anuales, y con 60 días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada agrupación política estatal, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes o para allegarse de los elementos necesarios ante la omisión o falta de presentación de los mismos.

b. Si durante la revisión de los informes la Comisión advierte la existencia de errores u omisiones, notificará a la agrupación política estatal que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de 10 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

c. Si la Comisión considera insuficientes las aclaraciones proporcionadas por la agrupación política estatal, otorgará un nuevo plazo improrrogable de 5 días para que los subsane;

d. La Comisión informará del resultado antes del vencimiento del plazo a que se refiere el inciso siguiente, para la elaboración del dictamen consolidado;

e. Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado, que deberá presentar al Consejo Estatal dentro de los tres días siguientes a su conclusión, y

f. El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado las agrupaciones políticas estatales;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos;

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron las agrupaciones políticas estatales, después de haberles notificado con ese fin, y

IV. Si no obstante los requerimientos mencionados en el presente artículo, la Comisión dictamina que no se dio cumplimiento a las normas de fiscalización, podrá proponer al Consejo Estatal, por conducto del Consejero Presidente, la cancelación del registro de la agrupación política estatal que haya incurrido en la infracción.

## **SUP-OP-26/2015**

g. El dictamen y proyecto de resolución será presentado ante el Consejo Estatal, quien procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

2) Las agrupaciones políticas estatales podrán impugnar ante el Tribunal Estatal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo Estatal, en la forma y términos previstos en esta Ley.

a. El Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral deberá:

I. Remitir al Tribunal Estatal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, el dictamen de la Comisión y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Estatal Electoral, al Periódico Oficial del Estado el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación, y;

III. Publicar en la página de internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.

### **Artículo 39**

En casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo Estatal, la Comisión de Fiscalización Local, podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo anterior. En todo caso, los procesos extraordinarios deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo Estatal autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del Consejo Estatal a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Estatal Electoral.

### **Artículo 75**

1) Corresponde a la Comisión de Fiscalización Local:

a. La fiscalización de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas estatales, de conformidad con lo previsto por esta Ley.

...

2) En caso de que no se delegaren por el Instituto Nacional Electoral las facultades previstas en el inciso b) del numeral anterior, y existiendo agrupaciones políticas estatales sujetas a revisión, se podrá convenir con aquél, para que se ejerza la facultad de fiscalización sobre las agrupaciones políticas estatales, por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización de dicho órgano electoral nacional, bajo la normatividad aplicable a

las agrupaciones políticas nacionales, a fin de privilegiar un sistema contable único.

...

**Artículo 248**

La revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Comisión de Fiscalización del Instituto.

**Artículo 249**

1) La Comisión de Fiscalización del Instituto, tendrá como facultades, las siguientes:

a) Revisar y someter a la aprobación del Consejo Estatal los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los aspirantes y candidatos independientes. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

b) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los aspirantes y Candidatos Independientes;

c) Ordenar visitas de verificación a los aspirantes y Candidatos Independientes con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, y

d) Las demás que le confiera esta Ley o el Consejo Estatal.

**Artículo 266**

1) Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir agrupaciones políticas estatales:

a) No informar mensualmente al Instituto Estatal Electoral del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro;

b) Permitir que en la creación de la agrupación política intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, y

## **SUP-OP-26/2015**

c) Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización para la que se pretenda registro.

**Opinión.** Esta Sala Superior opina que las disposiciones legales impugnadas materia de análisis resultan constitucionales, en atención a las siguientes consideraciones.

Mediante sentencia dictada en sesión del dos de octubre de dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 90/2014, determinó lo siguiente:

- El artículo 116, fracción IV, incisos h) y j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere competencia a las entidades federativas para la fijación de los límites de las erogaciones, entre otros casos en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, además de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.

- Asimismo, del artículo 41, fracción V, Apartado B, inciso a) de la Constitución Federal, se desprende que la organización de las elecciones es una función estatal que se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral, al que corresponde, entre otras tareas, la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, dentro de los procesos electorales federales y locales.

## **SUP-OP-26/2015**

- Del precepto constitucional en comento también se desprende que, de forma ordinaria, dicha función está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual, para el cumplimiento de sus atribuciones no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y cuenta con el apoyo de las autoridades federales y locales. Asimismo, puede delegar esta tarea, supuesto en el cual su órgano técnico será el conducto para superar cualquier limitación a los derechos antes mencionados.
- Consecuentemente, la disposición constitucional referida establece que la ley desarrollará las atribuciones con las que contará para llevarla a cabo; definirá los órganos técnicos que dependerán de él para realizar las revisiones atinentes, e instruir los procedimientos encaminados a aplicar las sanciones que correspondan;
- Vinculado con lo anterior, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia político electoral establece que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos, para regular a los institutos políticos nacionales y locales que tenía que contener, entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos.
- Dentro del sistema de fiscalización la norma citada debía incluir disposiciones relacionadas con:

## **SUP-OP-26/2015**

1. Las facultades y procedimientos necesarios para que se lleve a cabo de manera expedita y oportuna durante la campaña electoral;
  2. Lineamientos homogéneos de contabilidad, que debe ser pública y de acceso por medios electrónicos;
  3. Mecanismos para notificar al órgano competente del Instituto Nacional Electoral información sobre contratos celebrados durante la campaña y procesos electorales, y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados;
  4. Atribuciones para comprobar el contenido de avisos previos de contratación;
  5. Lineamientos para asegurar la máxima publicidad de registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos para validarlas; y
  6. Facultad para que los partidos realicen pagos de publicidad exterior por conducto de la autoridad electoral, y sanciones.
- En concordancia con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral, tanto en los procesos electorales federales como locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos<sup>22</sup>, y

---

<sup>22</sup> Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos...



que podrá delegar esta tarea a los organismos públicos locales<sup>23</sup>.

- Además, señala que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del Consejo General (por conducto de su comisión de fiscalización), el cual está facultado, entre otras cosas, para emitir los lineamientos específicos en la materia, y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual, dichos entes deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General, amén de que tendrán que coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión fiscalizadora, que será el conducto mediante el cual podrán superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Artículo 32.

...

2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:

...

g) Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;...

<sup>24</sup> 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.

3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.

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;

## SUP-OP-26/2015

- En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos establece que ésta es de orden público, observancia general, y su fin es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los institutos políticos nacionales o locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades, entre otras, en materia de fiscalización<sup>25</sup>.

- Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral<sup>26</sup>, y precisa que éste podrá, de

---

b) En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;

e) Designar a los Consejeros Electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;

f) Designar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización;

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

h) Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.

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 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.

2. En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización.

3. En estos casos, de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

<sup>25</sup> Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

...

f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;

...

<sup>26</sup> Artículo 7

1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:

manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales en las elecciones de las entidades federativas<sup>27</sup>.

- Finalmente, la normativa en cita dispone que para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el organismo público local de que se trate cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, a saber:

1. Una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el Consejo General; y
2. Que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización.<sup>28</sup>

---

...  
d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y...

<sup>27</sup> Artículo 8.

...  
2. El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.

<sup>28</sup> Artículo 8.

...  
4. Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:

- a) Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;
- b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;
- c) Cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;
- d) Cuente con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
- e) Ejercer sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y

## **SUP-OP-26/2015**

- De lo anterior concluyó que la legislación general en la materia faculta a las entidades federativas a contar con un órgano fiscalizador, y regular los procedimientos respectivos, siempre que se cumplan los lineamientos señalados con antelación, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral decida delegarle las tareas de fiscalización propias de los comicios locales. Tanto así que incluso prevé que son algunas de las condiciones que debe tomar en consideración la autoridad electoral nacional para determinar si delega o no las funciones en cita.

- Por tanto, los estados tienen atribuciones para legislar en relación con las reglas para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de precampaña y en las campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, dichos aspectos, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general.

Ahora, bien es de precisar que dichas reglas de conformidad con el artículo 1, párrafo 1, inciso j) de la Ley General de Partidos Políticos, son aplicables a las agrupaciones políticas nacionales, sin que en la normativa en cita existan disposiciones expresas para las agrupaciones políticas estatales, por lo cual es evidente que el legislador ordinario

---

f) El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.

5. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

## **SUP-OP-26/2015**

determinó que tal situación formaba parte de la libre configuración legislativa propia de las entidades federativas.

Como puede advertirse, los preceptos legales de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua tienen por objeto regular el sistema de fiscalización en materia electoral de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas que se encuentren constituidas en la entidad.

En ese sentido, como se ha establecido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las entidades federativas sí se encuentran facultadas para contar con un órgano fiscalizador y establecer la normatividad relativa a los procedimientos de fiscalización, siempre que tanto la estructura orgánica y de operación, como la regulación de los mismos sean acordes a la legislación federal en materia de fiscalización y a las reglas que en esa materia establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Incluso, la previsión legal de la estructura orgánica y de operación de la autoridad que vaya a desempeñar la función de fiscalización en la entidad federativa, así como de los procedimientos en dicha materia, máxime que los mismos, constituyen condicionantes para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral pueda delegar a las entidades federativas la función de fiscalizar las cuestiones relativas a los procesos electorales locales.

Ahora bien, respecto de las previsiones relativas a la fiscalización contenidas en los numerales 248 y 249 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, esta Sala Superior

## SUP-OP-26/2015

considera que las mismas resultan constitucionales, puesto que el Partido de la Revolución Democrática, deja de lado el contenido del diverso numeral 247, párrafo 1 del propio cuerpo normativo el cual establece:

Artículo 247.

1) La Comisión de Fiscalización del Instituto tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten los Candidatos Independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, **cuando dicha facultad le sea delegada por el Instituto Nacional Electoral.**

...

***(Énfasis añadido).***

En consecuencia dicha porción normativa, en concepto de esta Sala Superior, dota de armonía al sistema jurídico electoral en el Estado de Chihuahua, pues como se estableció previamente tal situación deviene del ejercicio de una facultad que posiblemente pueda ser delegada por el propio Instituto Nacional Electoral.

Por ende, se estima que las disposiciones legales precisadas son acordes al marco constitucional.

**b) Prohibición relativa a las empresas mercantiles.** El Partido de la Revolución Democrática aduce que el artículo 27, párrafo 3, inciso f), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua es contrario al mandato constitucional contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 54, párrafo 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos.

**Motivos del disenso.** El Partido de la Revolución Democrática considera que el artículo de la constitución local impugnado es contrario a lo establecido en el precepto constitucional y el previsto en la Ley General de Partidos Políticos por lo siguiente:

El artículo 27 de Ley Electoral del Estado de Chihuahua establece que las empresas mexicanas de **carácter mercantil** no podrán realizar aportaciones o donativos a las agrupaciones políticas estatales, sea en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal ,señala que de conformidad con las bases establecidas en esa Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizaran, entre otras cosas, que 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.

Por lo que hace al artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos, este señala que las **personas morales** no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos 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.

Lo anterior, porque a decir del partido recurrente, la prohibición de realizar aportaciones o donativos en dinero o en especie

## **SUP-OP-26/2015**

sólo aplica para las empresas mexicanas de carácter mercantil y no así para cualquier persona moral.

**Artículo impugnado.** A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de la disposición que se considera contraria a la Constitución y a la Ley General de Partidos Políticos es el siguiente:

### **Artículo 27**

...

3) No podrán realizar aportaciones o donativos a las agrupaciones políticas estatales, sea en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

...

f. Las empresas mexicanas de carácter mercantil, y...

**Opinión.** En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, esta Sala Superior opina que es inconstitucional la porción normativa contenida en el artículo 27, párrafo 3, inciso f), de Ley Electoral del Estado de Chihuahua, pues al sólo contemplar a las empresas mexicanas de carácter mercantil se excluye indebidamente a otros sujetos que acorde con la legislación aplicable tampoco pueden realizar aportaciones como son las personas morales en general.

El artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal señala que de conformidad con las bases establecidas en esa Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otras cosas, que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos



## **SUP-OP-26/2015**

en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.

Asimismo, el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso g) del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación del diez de enero de dos mil catorce establece que en la ley general que regule a los partidos políticos se deberá establecer, entre otras cuestiones, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos.

En base a lo anterior, en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos se establece como prohibición la de recibir aportaciones, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, de las personas morales.

Establecido lo anterior, se opina que la porción normativa en cuestión resulta inconstitucional, pues la referencia a empresas mexicanas de carácter mercantil implica dejar de lado necesariamente el concepto más amplio a que se refiere la legislación general de base constitucional consistente en el concepto de personas morales.

Así, por ejemplo, en la legislación estatal la aportación de una empresa extranjera incluso de carácter mercantil no se encontraría prohibida.

Sin embargo, esta Sala Superior opina que este tipo de disposiciones van dirigidas a evitar que los partidos políticos como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a

## **SUP-OP-26/2015**

intereses privados alejados del bienestar general, como son los intereses particulares de personas morales y mercantiles.

Por ello, la proscripción de recibir aportaciones en efectivo o en especie de personas morales, responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, pues es razonable que por la capacidad económica que una persona moral pudieran tener y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad que realicen, se prohíbe a dichos sujetos realizar aportaciones a los partidos políticos.

Ahora bien, en el caso, la prohibición se encuentra dirigida a las agrupaciones políticas estatales.

Sin embargo, debe considerarse que esta forma de asociación política tiene como principal finalidad transformarse en partido político estatal (artículo 21, párrafo 3, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua).

Asimismo, acorde con lo dispuesto en el 24 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua se dispone que las agrupaciones políticas estatales podrán participar en procesos electorales mediante acuerdo de participación suscrito con un partido político, candidatura común o coalición. Las candidaturas surgidas de estos acuerdos serán registradas por el partido político o coalición según sea el caso y votadas bajo tal denominación, emblema, color o colores de éste.

También se dispone que en la propaganda y campaña electoral se podrá mencionar libremente a la agrupación.

Como se advierte, por su finalidad y la posibilidad que tienen de participar en los procesos electorales mediante acuerdo de participación es claro que la prohibición establecida en la porción normativa en cuestión resulta inconstitucional al reducir sustancialmente los sujetos que tienen prohibido realizar aportaciones en materia política-electoral.

**Intervención en la vida interna de los partidos políticos.** El Partido de la Revolución Democrática sostiene que los artículos 92, 95, párrafo 2, y 97, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son contrarios a lo previsto en el artículo 116, numeral IV, incisos f), g), h) y j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Motivos de disenso.** El partido alega que las porciones de esos artículos son contrarios a los principios de equidad, de no intervención en los asuntos internos de los partidos políticos y de las reglas de precampaña y campaña electorales.

Lo anterior, al obligar a los precandidatos únicos y a sus partidos políticos a realizar actos de precampaña, lo que implica la realización de procesos internos, circunstancia que se considera desproporcionada en la medida que conlleva a realizar erogaciones tanto de partidos políticos y aspirantes.

Además, se confunde el proceso de selección interna en que los partidos políticos procesan y aprueban la postulación de candidaturas, con la precampaña electoral propia de una contienda interna en donde existen dos o más candidatos con derecho a ser postulados, respecto de los cuales el cuerpo electoral habrá de optar por alguna de las opciones.

## **SUP-OP-26/2015**

Finalmente, la previsión normativa impide el procesamiento y deliberación interna relativo a la definición de candidaturas, en la toma de acuerdos y consensos de manera distinta a las abiertas contiendas electorales internas.

**Artículos impugnados.** A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de las porciones que se consideran contrarias a la Constitución son las siguientes:

### **Artículo 92.**

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

...

f. Precandidato único, al ciudadano registrado internamente por un partido político y habilitado mediante aviso al Instituto Estatal Electoral para realizar actos de precampaña o proselitismo, aun y cuando no exista contienda interna, a fin de postularse como candidato de un partido político a un cargo de elección popular;

...

### **Artículo 95.**

...

2. Todos los partidos debidamente registrados ante el Instituto, están obligados a realizar procesos internos para la selección de candidatos y precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a cargos de elección popular, ante los organismos electorales competentes para su registro, en los términos previstos por la Ley General de Partidos Políticos y el presente ordenamiento.

### **Artículo 97.**

...

4. Los precandidatos únicos podrán realizar precampaña, siempre y cuando el partido político comunique previamente al Instituto Estatal Electoral tal calidad.

**Opinión.** Conforme al planteamiento del concepto de invalidez, a juicio del accionante, los candidatos únicos de los partidos políticos no deben llevar a cabo actos de precampaña en los procesos internos para postular candidatos a cargos de elección popular.

Ahora bien, esta Sala Superior no advierte alguna disposición constitucional de la cual se pueda arribar a la conclusión de que los precandidatos únicos tengan prohibido llevar a cabo actos de precampaña en los procesos internos de los partidos políticos, a fin de obtener el respaldo necesario para obtener la calidad jurídico-política de candidato a un cargo de elección popular.

En virtud de lo anterior, lo dispuesto en las porciones normativas referidas, deben considerarse válidas cuando la precandidatura única no tiene como consecuencia su nominación o postulación automática, sino que requiere de un acto posterior como es que la candidatura sea aprobada por el órgano partidista competente o bien sea sometida a votación de la militancia.

Lo anterior, es coincidente con los criterios de esta Sala Superior sostenidos en diversas ejecutorias como son el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-169/2011, los juicios de revisión constitucional electoral acumulados, SUP-JRC-6/2012 y SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador acumulados SUP-REP-41/2015 y SUP-

## **SUP-OP-26/2015**

REP-44/2015, y más recientemente el diverso juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-462/2015.

En efecto, cuando se registra un solo precandidato, ello no significa necesariamente que éste será electo como candidato, ya que su precandidatura está sujeta a una etapa posterior de escrutinio por parte de un órgano colegiado o bien de la militancia, respecto de la idoneidad de su perfil y la conveniencia de su candidatura, por lo que requieren contar con elementos para votar en favor o en contra de la postulación sometida a su consideración.

Sólo en esa situación especial la obligación de realizar procesos internos para la selección de candidatos y precampañas por parte de los partidos políticos, para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a cargos de elección popular, aun y cuando no exista contienda interna, se encuentra justificada; lo anterior, dado que no basta con el registro como precandidato único para lograr la postulación correspondiente, como candidato, sino que se requiere de una votación favorable, la cual se consigue con la difusión y exposición de ideas y propuestas por parte de quien busca ser postulado, en las formas que le permiten las disposiciones constitucionales, legales y partidistas.

Lo anterior, no resulta contradictorio con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, en la cual sostuvo que las condicionantes contenidas en los artículos 216, párrafo segundo, y 221, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, consistentes en que para que los partidos políticos

puedan otorgar la autorización para hacer actos proselitistas de precampaña, o para que éstos puedan desarrollar tales actividades o de propaganda, es necesario que existan dos o más precandidatos en busca de la nominación, como candidato, a un mismo cargo de elección popular, no viola el derecho de ser votado, que consagra el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, porque en ese medio de control constitucional se razonó que aquellos sujetos, con la calidad de precandidatos únicos o candidatos designados de modo directo, no tienen que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato, por lo que la condicionante para hacer actos de proselitismo o propaganda, no genera afectación al derecho de ser votado.

Además, se consideró que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación como candidatos, sí sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos políticos que sí se deben someter a un procedimiento democrático de selección interna, a fin de obtener la votación necesaria para ser postulados candidatos.

La afirmación de que no existe contradicción entre lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la consideración que al efecto se emite, se sustenta en que son temas distintos, porque a diferencia del asunto del Estado de Baja California, en el caso particular, la norma debe considerarse aplicable, en su caso, cuando no se trata de una

## **SUP-OP-26/2015**

designación directa del candidato, sino cuando se requiere de un acto posterior como es el hecho que la candidatura sea aprobada por el órgano partidista competente o bien sea sometida a votación de la militancia.

Conforme al planteamiento del concepto de invalidez, a juicio del accionante, los candidatos únicos de los partidos políticos no deben llevar a cabo actos de precampaña en los procesos internos para postular candidatos a cargos de elección popular.

**Actos relativos a precandidatos.** El Partido de la Revolución Democrática considera que el texto de los artículos 98, párrafo 6 y 105 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son contrarios a lo previstos en los artículos 41, base I, párrafo tercero y 116, fracción IV, incisos f) y g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Motivo del disenso.** El partido impugnante aduce que las porciones normativas en cuestión, son contrarias a las reglas de temporalidad, financiamiento y fiscalización de los gastos de los partidos políticos y candidatos, pues se permite la realización de actos generales de proselitismo y propaganda, “formales” y “emisión de mensajes públicos dirigidos al electorado”, en general, propiciando con ello la realización de actos anticipados de campaña, sin control del origen y destino de recursos y sin su respectiva relación con los topes de gastos de campaña, lo que contrasta y resulta incongruente con lo dispuesto por el párrafo 4, del artículo 117 de la indicada Ley electoral.

**Artículos impugnados.** Las porciones normativas de los artículos impugnados disponen lo siguiente:



**Artículo 98**

...

6. Independientemente de la celebración de los actos electivos que cada partido realice conforme a sus estatutos y procedimientos internos, se permitirá un acto público formal para declarar a los precandidatos ganadores, electos o postulados, siempre y cuando se realice en un solo día, dentro del plazo de tres días siguientes al día de la jornada electiva, previa comunicación al Instituto Estatal Electoral.

**Artículo 105**

1) Queda permitido a los partidos políticos, coaliciones, así como a los candidatos, la emisión de un mensaje público dirigido al electorado al momento de presentar su solicitud de registro ante el órgano electoral competente, siempre y cuando se realice en las instalaciones del mismo.

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, las porciones normativas en comento de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua **no son contrarias** a lo previsto en los artículos 41, base I, párrafo tercero y 116, fracción IV, incisos f) y g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, porque si la naturaleza de la etapa de precampaña implica el derecho de los precandidatos a realizar actos de promoción al interior del mismo con el objeto de obtener una postulación como precandidatos de un partido político, resulta inconcuso que una vez obtenido el triunfo derivado de una contienda electoral interna, el precandidato seleccionado o el partido político que lo postula y registra ante la autoridad competente, se encuentran en aptitud de dar a conocer a la ciudadanía tal circunstancia.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes que las reglas interpretativas que rigen la

## **SUP-OP-26/2015**

determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental, sin que tal circunstancia signifique en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

Lo anterior, también ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

De ahí que, si bien las porciones normativas autorizan la celebración de un acto público formal para declarar a los precandidatos ganadores, electos o postulados, así como para la emisión de un mensaje público dirigido al electorado al momento de presentar su solicitud de registro ante el órgano electoral competente, también lo es que por sí mismos dichos actos no son contrarios a la regularidad constitucional y potencializan el derecho político-electoral en cuestión, conforme

a lo dispuesto por el artículo 1º de la Norma Fundamental federal.

Así, en tanto tales actos no constituyan llamados al voto en favor o en contra de algún candidato o precandidato o un partido político, o contengan cualquier manifestación expresa o implícita en la que se solicite algún apoyo para contender en una etapa del proceso electoral específico, no vulneran ningún principio constitucional, pues en tales circunstancias se actualizarían las hipótesis establecidas para los actos anticipados de precampaña o campaña, con las consecuencias jurídicas inherentes a éstos, entre ellas, la de reportar el origen y destino de recursos y su correspondiente relación con los topes de gastos de campaña.

Aunado a que las porciones normativas cuestionadas, son aplicables a todos los contendientes en una contienda electoral, sin hacer distinción alguna, de ahí que no se advierta una regularidad constitucional.

**Secretario Ejecutivo.** El Partido de la Revolución Democrática argumenta que los artículos 56, párrafo 1 y 65, párrafo 1, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son contrarios a los principios de certeza y actuación colegiada del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, así como el derecho ciudadano de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público.

**Motivos de disenso.** El partido aduce que se establece que para ser Secretario Ejecutivo se requiere tener título de

## **SUP-OP-26/2015**

licenciado en derecho, lo que es una limitante arbitraria, innecesaria, desproporcionada e incumple con criterios de razonabilidad al exigir una profesión determinada.

Por otra parte, sostiene el partido político que no es congruente ni conforme al principio de certeza la atribución otorgada al Consejero Presidente de remover al Secretario Ejecutivo, previo opinión del Consejo General, así como nombrar un Secretario Interino, cuando a las mismas normas al que pertenecen, corresponde al propio Consejo General proponer la designación de quien ocupara el cargo de la Secretaría Ejecutiva y por lo tanto la remoción del mismo, lo cual en todos los casos corresponde al Consejo General.

Alega que, en relación al artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) establece que en el ejercicio de la función electoral, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, así como el funcionamiento colegiado del Consejo General de los órganos públicos locales electorales.

**Artículos impugnados.** Las porciones normativas de los artículos impugnados disponen lo siguiente:

### **Artículo 56.**

- 1) El Secretario Ejecutivo del Instituto, deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral local y, además, tener título de licenciado en derecho.
- 2) El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo Estatal a propuesta del Consejero Presidente.

3) La designación del Secretario Ejecutivo, se efectuará en la primera sesión a la que convoque el Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral, para llevar a cabo la instalación del Consejo Estatal.

4) El cargo de Secretario Ejecutivo concluye junto con el del Consejero Presidente que lo propuso, o antes si éste lo decide, oyendo previamente la opinión del Consejo Estatal. El Secretario Ejecutivo podrá ser reelecto.

**Artículo 65**

1) Son facultades del Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral, las siguientes:

...

h) Proponer al Consejo Estatal el nombramiento del Secretario Ejecutivo y su suplente o, en su caso, nombrar un Secretario Ejecutivo interino mientras se designa titular; ...

**Opinión.** Esta Sala Superior estima, que las disposiciones normativas cuya invalidez solicita el partido político accionante, no son contrarias a la Constitución federal, en atención a las siguientes consideraciones.

Al respecto, resulta procedente citar el 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...

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

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los

## SUP-OP-26/2015

partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

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

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

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

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

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

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

**b)** En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

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

**1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

**6o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De dichos preceptos constitucionales, se evidencia que:

- El pueblo ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia y las de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos de la misma Constitución Federal **y las respectivas de los Estados**, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal
- La organización de las elecciones se realizara a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, **en los términos** que establece la Constitución.
- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público **autónomo** dotado de **personalidad jurídica y patrimonio propios** y en el ejercicio de sus funciones, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

## **SUP-OP-26/2015**

- El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, **independiente en sus decisiones y funcionamiento**, y profesional en su desempeño.
- El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y entre otros con un Secretario Ejecutivo;
- **La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos**, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.
- El Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral será nombrado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes a propuesta de su Presidente.
- El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.
- Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.
- Conforme a las bases de la constitución federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

En el ejercicio de la función electoral, serán principios rectores



los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

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

-Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; **el Secretario Ejecutivo, entre otros, sólo con derecho a voz.**

- La Constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la Ley Suprema. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla en sus artículos 1, 2, 5, 36, 38, 44, incisos b), c) y e), 52, 98, 99 y 104, lo siguiente:

**Artículo 1.**

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como

## **SUP-OP-26/2015**

la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

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

**3.** Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

**4.** La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

### **Artículo 2.**

**1.** Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

**a)** Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;

**b)** La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

**c)** Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y

**d)** La integración de los organismos electorales.

### **Artículo 5.**

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

**2.** La interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

### **Artículo 36.**

**1.** El Consejo General se integra por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

## **SUP-OP-26/2015**

**2.** El Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con el procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución

**3.** El Consejero Presidente del Consejo General debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 38 de esta Ley para ser Consejero Electoral. Durará en su cargo nueve años y no podrá ser reelecto.

**4.** Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los Consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación la hará la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

**5.** Los Consejeros Electorales serán elegidos de conformidad con el procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

**6.** Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

**7.** El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales rendirán la protesta de ley en sesión que celebre el Consejo General dentro de las veinticuatro horas siguientes a la elección; el primero lo hará por sí mismo y después tomará la protesta a los Consejeros electos.

**8.** El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

**9.** Cada partido político nacional designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

**10.** Los partidos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Consejero Presidente.

### **Artículo 38.**

**1.** Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

**a)** Ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad,

## **SUP-OP-26/2015**

además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

**b)** Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

**c)** Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

**d)** Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones

**e)** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;

**f)** Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;

**g)** No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

**h)** No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

**i)** No ser secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y

**j)** No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso; electoral federal ordinario.

**2.** El Secretario Ejecutivo del Consejo General deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Consejero Electoral, con excepción de lo dispuesto en el inciso j) del párrafo anterior.

**3.** La retribución que reciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales se ajustará a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución.

### **Artículo 44.**

**1.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

## **SUP-OP-26/2015**

**b)** Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente, del Secretario Ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;

**c)** Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente;

**e)** Designar a los directores ejecutivos y de unidades técnicas del Instituto, a propuesta que presente el Consejero Presidente. En el caso de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas previstas en esta Ley, el nombramiento de sus titulares deberá realizarse por mayoría de cuando menos ocho votos.

### **Artículo 52.**

**1.** Al frente de cada una de las direcciones de la Junta General habrá un Director Ejecutivo o Director de Unidad Técnica, según el caso, quien será nombrado por el Consejo General.

**2.** El Consejo General hará los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 44 de esta Ley.

### **Artículo 98.**

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

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

**3.** La ley local establecerá los servidores públicos que estarán investidos de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, así como su forma de delegación, los que deberán ejercer esta función oportunamente y tendrán entre otras, las siguientes atribuciones:

**a)** A petición de los partidos políticos, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales locales;

## **SUP-OP-26/2015**

**b)** Solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de la función electoral durante el desarrollo de la jornada electoral en los procesos locales, y

**c)** Las demás que se establezcan en las leyes de las entidades federativas.

### **Artículo 99.**

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

**2.** El patrimonio de los Organismos Públicos Locales se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los 2partidos políticos.

### **Artículo 104.**

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

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

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

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

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

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

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

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

## SUP-OP-26/2015

- h)** Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;
- i)** Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;
- j)** Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;
- k)** Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto;
- l)** Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;
- m)** Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto;
- n)** Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto;
- ñ)** Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;
- o)** Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;
- p)** Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;
- q)** Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General, y

## SUP-OP-26/2015

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

De los citados artículos, se desprende que:

- La referida Ley tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, **distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias**, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.
- Las disposiciones son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.
- Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en la referida Ley.
- La Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales.
- La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, entre otros.
- La interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral se integra,



## SUP-OP-26/2015

entre otros por un Consejero Presidente y diez Consejeros Electorales.

- El Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados
- Los Consejeros Electorales serán elegidos de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución.
- El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General del Instituto Nacional electoral a propuesta del Consejero Presidente.
- Los requisitos que deberán reunir los Consejeros Electorales.
- El Secretario Ejecutivo del Consejo General deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Consejero Electoral.
- La atribución que tiene el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre ellas designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente.
- Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. **Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales.** Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

## **SUP-OP-26/2015**

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

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

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

Ahora bien, este órgano jurisdiccional considera que las previsiones legales cuya constitucionalidad se cuestionó, deben entenderse, comprendidas dentro de la libertad de configuración del legislador ordinario local, otorgado por el Poder Constituyente, que encuentra su justificación en la necesidad de complementar, dar operatividad e instrumentación para hacer efectivas las propias disposiciones secundarias en la materia.

En tal sentido, si el legislador local, en primer término, determinó que, para acceder al cargo de Secretario Ejecutivo,

## **SUP-OP-26/2015**

se requería tener el título de licenciado en derecho y en segundo lugar, otorgar la facultad al Consejero Presidente de proponer el nombramiento de dicho funcionario y su suplente o, en su caso, el nombramiento de un interino mientras se designa un titular, lo anterior además de ser parte de la profesionalización de los servidores públicos a que esta obligadas constitucionalmente las autoridades electorales, por un lado, y por otro el nombramiento del suplente, es con la propuesta al Consejo General, incluso el interino tiene el carácter temporal, todo ello es conforme a la libre configuración legislativa otorgada por nuestra Carta Magna a la legislatura Estatal, sin que en la Constitución Federal o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se haya implementado el procedimiento de designación del Secretario Ejecutivo suplente o interino de los organismos públicos locales electorales o incluso, el establecimiento de ciertos requisitos para acceder a dicho cargo, por lo que debe entenderse que ello se dejó a la determinación de las autoridades locales de cada entidad federativa.

Es decir, de los artículos constitucionales y legales federales, previamente transcritos, este órgano jurisdiccional en forma alguna advierte que tales disposiciones establezcan el mecanismo para el nombramiento del Secretario Ejecutivo suplente o interino del organismo público local electoral, o los requisitos para obtener dicho cargo, tampoco se dispone que la regulación del referido procedimiento corresponde a la federación o bien en forma alguna se determina que el nombramiento de dicho funcionario necesariamente deba seguir

## **SUP-OP-26/2015**

el esquema federal planteado para el Instituto Nacional Electoral, de tal forma que ninguno de los ordenamientos relacionados tienen que ver con el nombramiento relatado, o la forma de ser designado, sino que en todos ellos sólo se relaciona a éstos como parte integrante de dichos institutos, o bien, se hace referencia a la designación del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, lo cual, no resulta aplicable a los institutos locales electorales, porque así no lo determinó el legislador federal.

Los Estados están obligados a cumplir determinados parámetros en cuanto a la conformación de sus órganos de carácter electoral, pero fuera de esos parámetros generales, cuentan con libertad normativa para realizar la regulación que estimen más conveniente y eficaz para sus condiciones y características particulares, siempre observando los principios y normas constitucionales y generales correspondientes, entre las cuales, se insiste, no se incluye la designación del Secretario Ejecutivo suplente o interino de los organismos públicos electorales locales.

De esta manera, al no existir una regulación en relación al Secretario Ejecutivo de los institutos electorales locales a nivel federal, la libertad legislativa otorgada al congreso local, no infringe el precepto constitucional, porque actúan conforme a las facultades que el propio pacto federal otorga a su favor, para establecer las reglas aplicables en torno a dicho aspecto en el Estado de Chihuahua.

## SUP-OP-26/2015

Esto es, se trata de una actuación conforme con la libertad de las legislaturas estatales para auto determinar las normas que regulan, entre otros, los mecanismos de establecer los requisitos para designar, destituir, suplir o en su caso nombrar el interino de ciertos funcionarios electorales, así como los requisitos para la conformación o renovación de los órganos administrativos locales en la materia.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la soberanía se ejerce 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 Constitución Federal y las particulares de los Estados.

En el caso, el legislador local en uso de la libre configuración legal, estableció requisitos y la facultad de normar su régimen interior, consideró que la propuesta de designación, remoción, suplencia o interinato del Secretario Ejecutivo del órgano administrativo electoral para el Estado de Chihuahua estaría a cargo del Consejero Presidente del referido órgano.

En apoyo a lo anterior, se debe tomar en cuenta que, en el contexto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece 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 en el ejercicio de la

## **SUP-OP-26/2015**

función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo que determinen las leyes.

Conforme a dicho artículo, se advierte, que con excepción de las cuestiones que se fijan expresamente desde la Carta Magna, y aquellas que han quedado reservadas para su regulación mediante leyes generales a favor del Congreso de la Unión, el Poder Constituyente confirió a las entidades federativas la potestad de configuración legislativa, lo que reitera la división de competencia establecidas en los artículos 122 y 124 de nuestra Carta Magna.

Al respecto, cabe precisar que la libre configuración normativa otorga a los órganos legislativos locales la facultad de emitir las disposiciones que regulen un tema determinado.

Así, se advierte que dicha facultad, incluye legislar, entre otros aspectos, respecto de las atribuciones y funcionamiento de los organismos públicos locales electorales, en relación a aspectos operativos e instrumentales para hacer efectivas tales disposiciones, lo cual conlleva un mandato a los órganos legislativos para que, en el ámbito de sus competencias, procedan a emitir las leyes correspondientes, atendiendo a los principios constitucionales de referencia.

## **SUP-OP-26/2015**

En el caso, es un hecho notorio para este Tribunal Electoral Federal que conforme a la reforma electoral de febrero de dos mil catorce, se modificó la situación jurídica de los órganos administrativos electorales locales, así como de sus integrantes.

Esto es, dicha reforma no hizo la distinción a nivel constitucional, ni a nivel legislación adjetiva electoral federal, respecto del establecimiento de requisitos para acceder al cargo y la forma de elegir, destituir o suplir a determinados funcionarios de los organismos públicos locales electorales, entre estos, al Secretario Ejecutivo, lo cual se evidencia de los preceptos constitucionales y legales invocados.

Si bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señala expresamente la forma de llevar a cabo la designación del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, no así el nombramiento, destitución o suplencia del funcionario que ostenta dicho cargo en los órganos públicos locales electorales.

De ahí que se estime, que cuando la constitución federal y los ordenamientos federales en la materia no tomaron en cuenta tal situación, la regulación al respecto queda en la facultad de la libre configuración legislativa de las entidades federativas.

Cabe destacar que, en los artículos transitorios de dicha reforma constitucional, en específico en el Tercero, se estableció que los Congresos de los Estados deberían realizar

## **SUP-OP-26/2015**

las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto.

Es preciso señalar que las disposiciones transitorias realizan, en principio, una función temporal o de tránsito y sirven para regular los procesos de cambio en un orden jurídico.

En tal sentido, el legislador de Chihuahua, expidió el decreto **936/2015 VIII P.E.**, publicado en el Periódico Oficial, número 67, de veintidós de agosto del año en curso, en cumplimiento a la normatividad constitucional, y en ausencia de disposición que autorizara, contemplara o prohibiera explícita o implícitamente, tanto en ella como en la legislación federal de la materia lo relativo a la designación del multicitado funcionario de su organismo público local electoral. Por tanto, la legislatura del Estado de Chihuahua, previene los requisitos para acceder al cargo y la forma de designar, remover o sustituir al Secretario Ejecutivo.

De ahí que, en el caso concreto, esta Sala Superior opine que se debe ponderar las facultades del Instituto Nacional Electoral, de los órganos legislativos locales, así como del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, atento a los principios de autonomía e independencia consagrados en el pacto federal, aunado a la división de competencias correspondiente.

En tal lógica, es dable considerar que la autonomía e independencia dada por la propia Carta Magna, al poder legislativo de una entidad federativa, implica la libertad de configuración legislativa, la cual, deriva de su naturaleza como



## **SUP-OP-26/2015**

Poder Público del Estado, el cual tiene la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de manera externa, en los aspectos jurisdiccionales, como interna, en los actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la constitución y leyes federales les confiere, complementadas con la constitución y legislaciones de las Entidades Federativas.

Como expresión de esta autonomía e independencia contenida en la libertad de configuración, resulta evidente que les corresponde a los integrantes del poder legislativo local, la regulación de la materia electoral en todo aquello no reservado para el ámbito federal por la Ley Suprema o la ley general en materia electoral correspondiente.

En esa tesitura, la porción normativa local, por la cual se reglamenta la designación del Secretario Ejecutivo de un órgano público local electoral, resulta constitucional en la medida que dicho sistema fue adoptado por la legislatura estatal en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, sin que a dicho tema exista una prohibición, reserva o esquema específico planteado explícito por la Constitución Federal.

Así, se considera que el Congreso del Estado de Chihuahua, como creador de la norma local, diseñó el sistema de nombramiento de diversos funcionarios de dirección y ejecución, del instituto electoral local, estableciendo como método la designación, entre estos, del Secretario Ejecutivo,

## **SUP-OP-26/2015**

procedimiento que estimó pertinente, todo ello, en ejercicio de las facultades que le confiere la constitución federal y la del Estado de referencia.

Por lo expuesto, esta Sala Superior estima, que los preceptos legales cuya invalidez se cuestiona no contraviene lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, es una norma expresa que contiene un procedimiento específico de designación de un funcionario que, al no existir en la constitución federal ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales un procedimiento determinado para los organismo públicos locales, es implementado por el legislador estatal en uso de la libre configuración que le otorga la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

En consecuencia, esta Sala Superior concluye, conforme a lo establecido con antelación, que contrario a lo propuesto por el Partido de la Revolución Democrática los artículos 56, párrafo 1 y 65, párrafo 1, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son constitucionales.

**Efectos de los informes de observadores electorales.** El partido político MORENA considera que el artículo 4, apartado 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, priva de efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores.

**Motivos del disenso.** El partido político impugnante aduce que si bien el legislador estatal confiere a los ciudadanos mexicanos acreditados como observadores electorales, la posibilidad de

presentar al Instituto un informe sobre su función, el apartado 6 del artículo 4 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en su segunda parte, señala que, en ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, tendrá efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Dicha disposición, a decir del partido político, es contraria a los principios de máxima publicidad, certeza y legalidad electoral, si se tiene en cuenta que, en el ejercicio de esa atribución o prerrogativa ciudadana, tales comunicaciones al organismo electoral se acompañan de elementos que, material y objetivamente, podrían demostrar el sentido de sus juicios, conclusiones, informes u opiniones.

De ahí que el contenido del artículo 4 de la citada Ley, se contraponga con el derecho fundamental de los ciudadanos de conocer la verdad respecto de la realización de sus elecciones, así como el de verificar su limpieza y autenticidad, o en su caso, a que cualquier violación a los derechos políticos sea investigada, sancionada y reparada, de tal manera que si los observadores presentan sus consideraciones ante la autoridad electoral, esta determine si se surte o no algún efecto jurídico.

**Artículo impugnado.** El texto de la disposición que se considera contraria a la Constitución es el siguiente:

**Artículo 4**

Votar en las elecciones populares, constituye un derecho y una obligación del ciudadano para integrar los Poderes del Estado y los ayuntamientos, así como para participar en los medios de consulta popular y demás mecanismos de participación ciudadana sobre

## SUP-OP-26/2015

temas trascendentales en el Estado conforme a la Ley en la materia, además todo ciudadano gozará de:

...

6) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine la autoridad electoral. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

**Opinión.** Para esta Sala Superior, el artículo 4, párrafo 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua no es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se debe interpretar de forma sistemática y funcional con las normas del debido proceso previstas en el sistema jurídico mexicano, conforme a lo establecido en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de la disposiciones legales referidas, este órgano jurisdiccional advierte que lo establecido en el citado artículo se debe entender en el sentido de que, en ningún caso, **por sí mismos**, los informes, juicios, criterios, opiniones, conclusiones o, en general, todas las manifestaciones unilaterales de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el procedimiento electoral y sus resultados, pero, cuando sean ofrecidos como prueba en un medio de impugnación electoral, deben ser valorados por el juzgador de acuerdo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.

Para arribar a la anterior conclusión, esta Sala Superior considera que de la lectura del citado artículo, se constata con

toda claridad que el legislador electoral local estableció que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales no tendrán, por sí mismos, efectos jurídicos sobre el procedimiento electoral y sus resultados, lo que significa que, por sí solos, no son suficientes para, por ejemplo, anular la votación recibida en una casilla, ni mucho menos anular una elección.

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

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

## **SUP-OP-26/2015**

Idéntico criterio se opinó en el expediente identificado con la clave **SUP-OP-25/2015**.

**Procedimiento especial sancionador.** El Partido de la Revolución Democrática considera que el artículo 286, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, es contrario a lo previsto en los artículos 41, fracción III, apartado D; 99, fracción IX y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Motivos del disenso.** El partido impugnante aduce que la porción normativa en cuestión, es contraria a los preceptos constitucionales anteriormente precisados, toda vez que para conocer de las infracciones establecidas en el párrafo octavo del artículo 134 de la Norma Fundamental Federal, que establece procedimientos expeditos en los que podrá dictar medidas cautelares, investigar infracciones e integrar el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al que le corresponde imponer las sanciones atinentes.

Ello, porque con tal dispositivo legal se invade la esfera de atribuciones del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin respetar y observar el procedimiento establecido en la Constitución Federal, el cual define una doble competencia, a saber:

- Del Instituto Nacional Electoral, para conocer de las infracciones, en su caso, dictar las medidas cautelares, investigar las infracciones e integrar el expediente para

someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- De la Sala Regional de dicho órgano jurisdiccional electoral federal al que le corresponde dictar la resolución del procedimiento especial sancionador e imponer las sanciones que correspondan.

**Artículo impugnado.** La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

**Artículo 286**

1) Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que: ...

c) Violan lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, la porción normativa en comento de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua **es contraria** a lo previsto en los artículos en los artículos 41, fracción III, apartado D; 99, fracción IX y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que sobre la temática sobre la invasión de esferas de atribuciones en torno a lo previsto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Norma Fundamental Federal, el Máximo Tribunal del país ya se pronunció al resolver las acciones de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014.

## **SUP-OP-26/2015**

Al respecto, ese órgano jurisdiccional al analizar la regularidad del artículo 195, párrafo quinto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, vigente en esa época, en lo relativo a la constitucionalidad de excluir de la propaganda electoral el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, arribó a la conclusión de que tal porción normativa indebidamente se constituía en una especie de norma que pretendía reglamentar el artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, en la medida en que se establecía que los informes de los servidores públicos no serían considerados propaganda en los casos a los que se aludía, pues la Legislatura del Estado de Guanajuato no contaba con atribuciones al respecto.

En ese orden de ideas, y derivado de la incompetencia que se actualizaba en dicho asunto, lo procedente era declarar la inconstitucionalidad del citado artículo.

Lo anterior, porque el Poder Reformador de la Constitución reservó al Congreso de la Unión, de manera expresa, la facultad de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisando que en ella se establecerían las normas a las que deben sujetarse los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, esto es, previó que sería una norma común y que ésta regularía todo lo relativo al precepto constitucional referido



## SUP-OP-26/2015

y, por tanto, que sólo dicho cuerpo legislativo cuenta con atribuciones para expedir la legislación en cuestión, que será obligatoria para la Federación, Estados y Municipios.

Por todo lo expuesto, esta Sala Superior, en cumplimiento al requerimiento realizado emite opinión bajo los siguientes:

### **Puntos conclusivos**

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

**PRIMERO.** Son constitucionales los artículos 4, apartado 6; 29; 35; 36; 37; 38; 39; 42; 43; 44; 45; 56, párrafo 1; 65, párrafo 1, inciso h); 75, párrafos 1, inciso a) y 2; 92; 95, párrafo 2; 97, párrafo 4; 98, párrafo 6; 105; 191; 223, párrafos 1 y 2; 248; 249 así como 266, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

**SEGUNDO.** Son inconstitucionales los artículos 11, párrafo 1; 15; 16, párrafo 2; 17, párrafos 2 y 4; 27, párrafo 3, inciso f); 46; 217, párrafo 1, inciso g), fracciones II y III, así como 286, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la opinión diferenciada que emiten los Magistrados Flavio Galván Rivera y Salvador Olimpo Nava Gomar. Ausente la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

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

**SUP-OP-26/2015**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL  
DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**

**OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-26/2015, FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ACUMULADAS 92/2015, 94/2015 Y 96/2015.**

Porque no coincido con algunas opiniones expresadas por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, respecto de la solicitud de opinión al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que es constitucional el artículo 191 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, el cual establece que todo partido político o coalición de partidos que hubiese obtenido el registro de una planilla de candidatos, en la elección respectiva, sin obtener el triunfo, pero que hubiera alcanzado cuando menos el 2% (dos por ciento) de la votación municipal válida emitida, tiene derecho a la asignación de regidores de representación proporcional.

A juicio del suscrito, el aludido precepto jurídico es contrario a lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el porcentaje mínimo para

## **SUP-OP-26/2015**

tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, debe ser congruente con el porcentaje mínimo que se prevé para que los partidos políticos conserven su registro, en tanto que, a juicio del suscrito, resulta contradictorio que un partido político no conserve su registro, pero sí le sean asignados regidores de representación proporcional.

Por otra parte, si bien es cierto que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció en cuanto a que no es posible la sustitución de candidatos independientes, al tratarse del ejercicio de un derecho ciudadano personalísimo, en opinión del suscrito, el artículo 223, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que establece tal prohibición, sí contraviene la Constitución general, en tanto que, al prohibir la sustitución de candidatos independientes a diputados y disponer la cancelación del registro de la fórmula completa, se vulnera el derecho ciudadano de los suplentes, de acceder a los cargos públicos, así como los principios de igualdad, seguridad jurídica y no discriminación, toda vez que la razón de ser de los suplentes es, precisamente, la de sustituir al propietario.

Ahora bien, en cuanto a lo previsto en los artículos 92, 95 y 97, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que establecen la prohibición a los precandidatos únicos de llevar a cabo actos de precampaña, considero que se debe estar a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, en la que determinó que para que

**SUP-OP-26/2015**

los partidos políticos puedan otorgar la autorización para hacer actos proselitistas de precampaña o para que se puedan desarrollar tales actividades o de propaganda, es necesario que existan dos o más precandidatos en busca de la nominación como candidato. En este orden de ideas, considero que tales preceptos están apegados a la Constitución, en tanto que no vulneran el derecho a ser votado.

Es por lo anterior que, en opinión del suscrito, los artículos 191 y 223, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que los numerales 92, 95 y 97, de la citada Ley, son constitucionales.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR, EN LA OPINIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-OP-26/2015, RESPECTO A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 92/2015, 94/2015 y 96/2015 ACUMULADAS.**

**Requisito de contar con título de licenciado en derecho a efecto de ser designado como Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.**

## **SUP-OP-26/2015**

En mi opinión, el requisito que se establece en los artículos 56, párrafo 1, y 65, párrafo 1, inciso h, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, para ser Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral, consistente en tener título de licenciado en derecho, resulta excesivo y desproporcional, pues discrimina y restringe injustificadamente el derecho de los ciudadanos a integrar la autoridad electoral.

El artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, junto con las leyes generales en materia electoral, las bases sobre las que se debe regular en las entidades federativas.

En particular, el inciso c), de dicho numeral constitucional señala que los organismos públicos locales electorales tienen a su cargo la organización de las elecciones, para ello contarán con un órgano de dirección integrado por un Consejero Presidente, seis consejeros electorales, el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos.

El citado precepto constitucional no establece requisitos para la designación del Secretario Ejecutivo del órgano electoral, sin embargo, sí establece para el consejero Presidente y los consejeros electorales, entre ellos, que deben ser originarios de la entidad federativa correspondiente, con una residencia efectiva de por los menos cinco años anteriores a su designación y los requisitos y perfil que acrediten su idoneidad.

## **SUP-OP-26/2015**

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 100, prevé los requisitos que deben cumplir los consejeros electorales locales, sin embargo, no dispone nada sobre el Secretario Ejecutivo.

En ese sentido, en principio advierto que tanto la Constitución federal como las leyes generales en la materia dejaron que el legislador local en ejercicio de su libertad configurativa estableciera los requisitos que debe acreditar el Secretario Ejecutivo de cada organismo público local.

No obstante lo anterior, encuentro una restricción implícita a dicha libertad configurativa que tienen las legislaturas locales, la cual consiste en que los requisitos que deben cumplir el Secretario Ejecutivo no puede ser más gravosos que los establecidos para los consejeros electorales, los cuales se definen claramente en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el citado precepto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior lo sustento en que la propia Constitución señala que los organismos públicos locales son los encargados de la organización de las elecciones, lo cual implica que tienen una función de carácter administrativo, aunado a que el Secretario Ejecutivo junto con el consejero Presidente, los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos forman parte del órgano superior de dirección, siendo el consejero Presidente y los consejeros electorales los únicos que cuentan

## **SUP-OP-26/2015**

con voz y voto, por lo que atendiendo a la naturaleza de las funciones que tienen y a los requisitos de elegibilidad que se exigen a otros funcionarios que también integran el máximo órgano de dirección de la autoridad, consideró excesivo y desproporcional el requisito consistente en exigir título de licenciado en derecho al Secretario Ejecutivo, previsto en los artículos 56, párrafo 1, y 65, párrafo 1, inciso h, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Adicionalmente, tomando en consideración que en los términos previstos en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las leyes generales en materia electoral constituyen las bases para la regulación a nivel local, estimo que se debe tomar en consideración que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señala que el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral debe reunir los mismos requisitos que se exigen para los consejeros electorales de dicho órgano, a excepción del relativo a no formar parte del Servicio Procesional Electoral, o haberlo integrado durante el último proceso electoral.

Finalmente, exigir un requisito relativo a una tener una profesión determinada para un órgano de una autoridad cuya naturaleza es ciudadana, y sus funciones son de carácter administrativo, es discriminatorio, en términos de lo previsto en los artículos 1º y 5 de la Constitución federal, así como 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que restringe de manera injustificada el derecho de los ciudadanos



**SUP-OP-26/2015**

a integrar el órgano electoral, y por tanto contrario a la Constitución federal.

Por lo anterior, formulo la presente opinión diferenciada.

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**