

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y
SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

**PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS
NACIONALES DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA, MOVIMIENTO CIUDADANO Y
DEL TRABAJO.**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **treinta y uno de octubre de dos mil doce**, por el que se emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos: de la Revolución Democrática (41/2012 y 45/2012), Movimiento Ciudadano (42/2012) y del Trabajo (43/2012), respectivamente, en contra de diversas normas generales de la Constitución Política del Estado de Veracruz y del Código Electoral de dicha entidad federativa.

I. TRÁMITE .

- 1. Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** Las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y Acción
<p>Veintidós de agosto de dos mil doce. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido de la Revolución Democrática, por conducto de José de Jesús Zambrano Grijalva, quien se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 41/2012.</p>
<p>Veintidós de agosto de dos mil doce. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Movimiento Ciudadano, por conducto de Luis Walton Aburto, Alejandro Chanona Burguete, Jesús Armando López Velarde Campa, Jaime Álvarez Cisneros, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaño, Nelly Vargas Vargas y Margarita García García, ostentándose, como coordinador e integrantes, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano. Acción de inconstitucionalidad 42/2012.</p>
<p>Veintidós de agosto de dos mil doce. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido del Trabajo, por conducto de Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos, ostentándose como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo. Acción de inconstitucionalidad 43/2012.</p>
<p>Treinta de agosto de dos mil doce. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido de la Revolución Democrática, por conducto de José de Jesús Zambrano Grijalva, quien se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 45/2012.</p>

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

3. **Normas generales cuya invalidez se reclama.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales:

Acción de Inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en la Gaceta Oficial de la Entidad de fecha:
41/2012	Artículos: 21, fracción V de la Constitución Política del Estado de Veracruz. 259 del Código Electoral para el Estado de Veracruz.	Veintitrés de julio de dos mil doce. Primero de agosto de dos mil doce.
42/2012 y 43/2012	"Decreto 566 que reforma los artículos 21, 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave".	Veintitrés de julio de dos mil doce.
45/2012	Artículos 6º, fracción III inciso c), 9º, 48, 81, fracción V, 114 y 119, fracción XLV del Código Electoral para el Estado de Veracruz.	Primero de agosto de dos mil doce.

4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron en síntesis, que:

I. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (ACCIÓN 41/2012). Violación a los artículos 41, 54, fracción V, 116 fracciones II y IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal.

Límite a la sobre representación. La determinación del límite a la sobre representación del partido mayoritario en la integración total del Congreso del Estado de Veracruz de dieciséis puntos porcentuales

sobrepasa el parámetro que al efecto prevé la Constitución Federal en el artículo 54 fracción V. Este porcentaje es elevado y contrario a toda razón de proporcionalidad que, por mandato constitucional, debe imperar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en la integración del Congreso del Estado.

Existen diferentes hipótesis por medio de las cuales se puede dar una sobre representación en el Congreso local, la norma del Estado dispone que los partidos políticos y/o coaliciones, en una elección participen con el registro de treinta fórmulas de candidatos de mayoría relativa, en los distritos respectivos y a su vez tendrán la posibilidad de participar en la distribución de diputados por el principio de representación proporcional, siempre y cuando no exceda de un porcentaje de dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, cuando la Constitución Federal establece una base del ocho por ciento para la distribución de candidatos postulados por el principio de representación proporcional, de ahí lo desproporcional y lleva a la sobre representación en la Cámara de Diputados en el Estado.

En el supuesto de que existan, coaliciones totales o parciales en el Estado, inicialmente los participantes en dichas coaliciones aportan votos a favor del partido mayoritario, y en los lugares en los cuales existen coaliciones parciales, también obtienen espacios de representación proporcional, ya sea para el mismo partido u otro, por lo que el partido que ya obtuvo espacios por el principio de mayoría relativa, además, tendrá espacios por representación proporcional, lo que llevaría a lograr a un partido la sobre representación en el Congreso local, vulnerando el principio de equidad en el reparto de curules en el estado.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

El artículo 21 de la Constitución Local impugnado es contrario a la Constitución Federal porque afecta los principios de objetividad y legalidad dispuestos en el artículo 116 fracción IV, inciso b). Es por ello que esa Suprema Corte debe requerir al Congreso Estatal a que se pronuncie en relación a lo ordenado por la Constitución Federal.

También se infringe el artículo 133 de la Constitución Federal porque el autor de la Constitución Federal es distinto y está por encima de la voluntad particular de los órganos que surgen por mandato del poder constituyente, por ello ese Máximo Tribunal debe declarar la invalidez del artículo 21 de la Constitución Local por resultar contrario a lo señalado por la Constitución Federal.

Hoy, como en mil novecientos ochenta y seis y mil novecientos noventa, en Veracruz, el Partido Revolucionario Institucional, sin ofrecer ninguna razón más que procurar consolidarse una vez más como el partido dominante en la entidad, ha impulsado una reforma constitucional y legal que le permite materialmente secuestrar el Congreso del Estado borrando o disminuyendo a su mínima expresión la participación de los partidos políticos de oposición, pues de prevalecer el estado de cosas que plantean los artículos 21 de la Constitución Local y 259 del Código Electoral, dicho partido junto con sus aliados (Partido Verde Ecologista y Nueva Alianza) podrán reformar la Constitución de la entidad sin necesidad de consultar a la representación política de su oposición, tal y como ocurrió en el caso de las reformas impugnadas.

En esta reforma no existe ningún argumento que justifique la incorporación de un límite máximo de sobre representación de dieciséis puntos porcentuales, únicamente se cita por analogía, el caso del Estado de Quintana Roo, que a decir de los autores de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

reforma controvertida, la Suprema Corte calificó de constitucional; sin embargo, esta determinación del Máximo Tribunal no significa que sea aplicable por analogía al caso de Veracruz ya que en aquel precedente la Corte analizó el diseño del sistema electoral del Estado de Quintana Roo, siendo que la declaración de invalidez y la jurisprudencia que derivó de ese asunto, únicamente pueden producir efectos jurídicos dentro del sistema en el cual fueron emitidos y/o calificados. Así entonces, este caso no es aplicable por analogía al caso de Veracruz, dado que la Legislatura del Estado de Quintana Roo se integra por veinticinco diputados, de los cuales quince son electos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos electorales uninominales y diez son electos por el principio de representación proporcional, mientras que el Congreso del Estado de Veracruz está integrado por cincuenta diputados de los cuales treinta se eligen por el principio de mayoría relativa y veinte por representación proporcional.

Además, el sistema electoral de Quintana Roo es flexible mientras que el de Veracruz es rígido. La Constitución de Quintana Roo es omisa en establecer las bases para la elección de diputados por el principio de representación proporcional y delega el diseño al legislador ordinario, mientras que en el caso de Veracruz la propia Constitución establece las bases a las que debe sujetarse la elección y asignación de diputados por el principio de representación proporcional. En Quintana Roo los partidos que hayan obtenido el dos por ciento de la votación total emitida tienen derecho a que se les asigne una diputación (reminiscencia de la figura de diputados de partido) y después de la asignación del primer elemento se procede conforme al sistema de cociente natural y resto mayor; en el caso de Veracruz no existe la figura de “diputados de partido”. Por lo tanto, es evidente que entre el sistema electoral para la elección de diputados a la legislatura del

Estado de Quintana Roo y el sistema vigente en el Estado de Veracruz, existen diferencias sustanciales que hacen imposible la aplicación por analogía del criterio que sustentó la Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003. Cita en apoyo a su argumentación, contrario sensu, la tesis de rubro: “ANALOGÍA, APLICACIÓN POR, DE TESIS DEL TRIBUNAL PLENO”.

El límite de sobre representación de dieciséis por ciento previsto en los artículos 21 de la Constitución local y 259 del Código Electoral estatal resulta contrario a los principios de certeza y equidad que deben observarse en materia electoral, pues se favorece injustificadamente al partido mayoritario y se le permite una sobre representación tal que inclusive anula la participación o reduce a su mínima expresión a los partidos políticos de oposición, pues en virtud de este límite un partido político que en la contienda electoral obtenga, por ejemplo, el treinta y cinco por ciento de los votos en la elección de diputados, materialmente podrá contar con el cincuenta y uno por ciento (35 + 16) de los diputados que integran el Congreso del Estado de Veracruz. ¿Qué razón de proporcionalidad existe en ello?

En todo caso, el diseño del sistema electoral previsto en la Constitución Federal sí se puede aplicar de manera análoga al caso de Veracruz, pues resultan idénticos (proporcionalmente hablando) entre sí, ya que en el caso federal la Cámara de Diputados se integra por trescientos diputados de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional, mientras que en el caso Veracruz se integra por treinta diputados de mayoría y de veinte de representación proporcional.

II. PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO Y DEL TRABAJO (ACCIONES 42/2012 Y 43/2012). Estos partidos políticos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

señalaron, coincidentemente, violaciones a los artículos 9º, 35 fracciones II y III, y 41 fracción I, párrafo segundo de la Constitución Federal, así como a los artículos 4º párrafo segundo y 15 fracciones I y II de la Constitución local, por las siguientes razones:

Límite a la sobre representación. La reforma a los artículos 21, 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución local, transgrede los artículos 54, fracción V y 122 párrafo sexto, punto C, Base Primera, fracción III, segundo párrafo de la Constitución Federal, pues el espíritu de esta norma suprema en materia de sobre representación para los partidos políticos en la integración de sus diputaciones locales, es sobre el ocho por ciento de diputados por ambos principios, ya que no solamente transgrede esos artículos constitucionales sino que se extralimitó al establecer dicha base al dieciséis por ciento, pese a la oposición que los partidos políticos minoritarios dejaron señalado en la sesión donde se aprobó por el “mayoriteo” del partido hegemónico, pues con ello dejó de observarse el principio de la representación proporcional.

Al colocar al dieciséis por ciento la sobre representación y no al ocho por ciento que establece la Constitución Federal en sus artículos 54 fracción V y 122 párrafo sexto, punto C, Base Primera, fracción III, segundo párrafo, generan efectos perniciosos para el principio de la representación proporcional, la democracia y la sociedad, ocasionando un grave retroceso en la democracia representativa que debe de existir en todo Congreso Estatal.

Esto se corrobora con la reforma que en noviembre del año pasado el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó para modificar el artículo 122, apartado C, fracción III de la

Constitución Federal, por la que propone suprimir la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y establece un límite de ocho por ciento a la sobre representación de algún grupo parlamentario.

El hecho de que la iniciativa se haya aprobado por “mayoriteo” de los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, incumpliendo lo establecido por el artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado invalida la norma impugnada, porque viola la propia reglamentación que rige la vida de los veracruzanos, y en consecuencia a las constituciones políticas del estado y de la república.

El Decreto impugnado transgrede la propia iniciativa presentada por el Gobernador del Estado, ya que en su exposición de motivos señaló: “...someter a la consideración de esta Soberanía una propuesta de reforma al artículo 21 de modo que siga básicamente el esquema de la Constitución Federal para la integración de la Cámara de Diputados”, sin embargo, en ninguna parte del Decreto se puede apreciar que la reforma al artículo 21 impugnado haya sido con el propósito de seguir el esquema de la Constitución Federal, sino por el contrario transgrede su espíritu reformador.

III. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (ACCIÓN 45/2012). En diversa demanda de acción de inconstitucionalidad acumulada a la 41/2012, promovida por el mismo partido político nacional de la Revolución Democrática, se impugnaron diversos artículos del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, formulándose, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

A) Opción para que el servidor público electo popularmente elija si quiere desempeñar dicho cargo o retomar el que desempeñaba antes de su separación para la contienda. El artículo 9º del Código Electoral de la entidad viola los artículos 14, 16 y 55 fracción V, párrafo tercero de la Constitución Federal, porque la separación del cargo, empleo o comisión para contender en un puesto de elección popular debe ser de forma definitiva, es decir, se debe estimar que el vínculo entre el candidato y el cargo del que se debe separar, debe desaparecer decisivamente y sin duda alguna, dejando de tener cualquier relación con la actividad que desempeñaba, por lo que no debe existir la posibilidad de permitir a quien se separó de su cargo para contender a un puesto de elección popular y no fue electo, regresar al puesto que ocupaba, dado que la limitación establecida por el Constituyente pretende que los funcionarios públicos ahí señalados o quienes ocuparon tales cargos, no puedan tener influencia preponderante en la decisión de su candidatura ni en la voluntad de los votantes del distrito electoral de las entidades donde ejerzan sus funciones.

El artículo 41 de la Constitución Federal señala que los congresos estatales deberán ajustarse a las disposiciones constitucionales federales y es el caso que el artículo 9º impugnado desatiende la prohibición dispuesta en el artículo 55 fracción V, párrafo tercero de la Constitución Federal.

Las propuestas planteadas en el artículo 9º impugnado son contrarias a la Constitución Federal, porque lo dispuesto en el citado artículo afecta los principios de certeza, objetividad y legalidad establecidos por el artículo 116 fracción IV, inciso b), constitucional. De igual forma se infringe el artículo 133 constitucional porque el autor de la Constitución está por encima de la voluntad popular de los órganos

constituidos, sin que puedan alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencias.

B) Método de voto alternativo o preferencial en la elección de Consejeros Electorales. El artículo 114 del Código Electoral para el Estado de Veracruz vulnera lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, 41 fracción V, 116 fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal. El procedimiento alternativo señalado en el artículo 114 impugnado es ilegal, falta de certeza y de profesionalismo, porque el Congreso del Estado pretende rebasar las facultades del Poder Constituyente al no definir legalmente la integración del máximo órgano electoral del estado, pues pretende buscar una alternativa de elección que esté sujeta a intereses y contentillos partidistas, más que a intereses profesionales y certeros. Pretender destrabar legalmente un conflicto en la designación transgrede la ley, al desconocer las reglas otorgadas y reconocidas por el máximo órgano reformador federal¹. El artículo impugnado vulnera los artículos 41 y 116 fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal porque se pretende desconocer las reglas previamente señaladas por el Poder Constituyente Federal.

C) Prohibición a los observadores electorales de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos. El artículo 6º del Código Electoral de la entidad es contrario al primer párrafo del artículo 6º de la Constitución Federal, porque introduce una serie de prohibiciones a las actividades que pueden realizar los observadores electorales. La libertad de

¹ Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 55, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 224, INCISO E), DEL CÓDIGO ELECTORAL LOCAL, QUE ESTABLECEN UN PROCEDIMIENTO ALEATORIO PARA LA DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN II, Y APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE NO SE SUJETAN A LAS BASES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 125 Y 132 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

expresión tiene límites muy amplios y éstos no pueden ser acotados por una ley estatal. El artículo impugnado les prohíbe emitir juicios sobre “instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos”, siendo que ninguna de dichas hipótesis (ofensa, difamación o calumnia) se aplican a las excepciones señaladas en el artículo 6º de la Constitución Federal, pues éste es claro al señalar que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o se perturbe el orden público.

El artículo 6º impugnado también viola el artículo 7º de la Constitución Federal porque se impone previa censura a los observadores electorales al impedirles que no puedan expresar libremente su opinión acerca de partidos, candidatos o instituciones electorales. El hecho de coartar esa libertad impide que la sociedad cuente con observadores electorales que sean activos, participativos y críticos, por estar supeditada dicha libertad al cumplimiento de una norma secundaria que deviene inconstitucional, ya que prohíbe la libre expresión de las ideas y pensamientos de los mencionados ciudadanos que solamente intentan colaborar con la democracia de su estado participando como observadores electorales. No se pretende que los observadores electorales tengan privilegios o prebendas debido a su condición, solamente se defiende su libertad de expresión, por lo cual se solicita la declaración de invalidez del inciso c) de la fracción III del artículo 6º del Código Electoral.

El artículo 6º impugnado va en contra del artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución Federal y de diversas disposiciones internacionales como: a) el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Humanos²; b) artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³; c) artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴; d) los principios 1, 2 y 5 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión⁵, que constituye un texto fundamental

² “Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

³ “Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

⁴ Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

⁵ “**PREÁMBULO**

REAFIRMANDO la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

CONSCIENTES que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión;

PERSUADIDOS que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático;

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas;

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

REAFIRMANDO el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

CONSIDERANDO la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión,

para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

D) Prohibición a los ciudadanos que forman parte de un partido político de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, difamación o que denigre a ciudadanos, instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos. El artículo 81, fracción V del Código Electoral de la entidad vulnera el primer párrafo del artículo 6º, así como el artículo 7º, constitucionales, ya que violenta los derechos fundamentales de los veracruzanos, porque:

- Se restringe la libertad de expresión de los ciudadanos que forman parte de un partido político ya que las palabras “difamación”, “diatriba” y “calumnia” no se encuentran en la Constitución Federal.

como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

RECONOCIENDO que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

CONSIDERANDO que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

RECONOCIENDO la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios;

1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

(...) 5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

- Se impone previa censura a dichos ciudadanos porque se les impide que por tener esa calidad puedan expresar libremente su opinión acerca de partidos, candidatos o instituciones electorales. Cita en apoyo a sus argumentaciones las tesis de rubros: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL”; “LIBERTAD DE EXPRESION. SUS LÍMITES”; “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO”; “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PESONALIDAD”; “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE”; “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO”; “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA”; y “LIBERTAD DE EXPRESIÓN”.

- Añade que diversas disposiciones internacionales —las cuales fueron sintetizadas en el anterior concepto de invalidez— demuestran la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

E) Facultad del Consejo General para celebrar convenios con el Registro Federal de Electores para la organización del proceso electoral en la entidad. Se impugna el artículo 119 fracción XLV del Código Electoral de la entidad, pues los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal señalan la facultad que tiene el Instituto Federal Electoral para organizar las elecciones en las entidades federativas que así lo soliciten, por lo que resulta extraño que el legislador veracruzano, pasando por alto la Norma Suprema, decida intentar

desaparecer dicha atribución cambiando dos palabras a la fracción XLV del artículo 119 —del anterior Código Electoral—, porque contenía entre sus atribuciones la de firmar convenios con el Instituto Federal Electoral, mientras que el Código aquí impugnado prevé ahora firmar convenios con el “Registro Federal de Electores”, siendo que éste es solamente una parte integrante de aquél Instituto Federal Electoral, y tiene sus atribuciones claramente especificadas y, entre ellas, no se encuentra la de organizar elecciones locales en los estados.

Si bien es cierto que para el proceso electoral 2012-2013 próximo a iniciarse, ya es imposible que el Instituto Federal Electoral realice las elecciones en el Estado, la porción normativa del artículo impugnado debe ser expulsada del Código Electoral de la entidad y, por tanto, quede vigente el Código anterior al impugnado.

5. **Artículos constitucionales que los promoventes señalan como violados.** Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 1º, 14, 16, 35, fracciones I y II; 36, fracciones II y III; 39, 40, 41, fracción I y III, apartado A y V; 54, fracción V; 55, fracción V, párrafo tercero; 116, fracciones II, IV, inciso b) y V; 122, sexto párrafo, punto C Base Primera fracción III, y 133.

6. **Admisiones y trámite.** Mediante proveído de veintidós de agosto de dos mil doce, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 41/2012, promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática y de conformidad con la certificación que se acompañó, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

7. Por diversos proveídos del veintitrés de agosto siguiente, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Coordinador e integrantes de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano bajo el número 42/2012, y por integrantes de la Comisión Coordinadora Ejecutivo Nacional del Partido del Trabajo con el número 43/2012; asimismo, por acuerdo de treinta y uno de agosto siguiente, la presentada por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática a la que le correspondió el número 45/2012, y dada la conexidad de éstas con la diversa acción 41/2012 ordenó acumularlas y turnar los expedientes al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

8. Por acuerdos de veintitrés y veintisiete de agosto de dos mil doce, el Ministro instructor admitió las demandas de acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes. También solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Procuradora General de la República sus opiniones.

9. **Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Entidad.**
A) En cuanto al concepto de invalidez relativo al tema de límite a la sobre representación, ambos Poderes, señalaron, coincidentemente, en síntesis, lo siguiente:

La Constitución Federal en su artículo 116 establece cuestiones mínimas que las constituciones locales deberán plasmar en sus textos, por lo que fuera de los límites señalados y atentos al principio de libertad y soberanía en lo concerniente al régimen interior de las

entidades federativas consagrado por el artículo 40 de la Constitución Federal, cada entidad federativa puede válida y constitucionalmente establecer los mecanismos y principios para la integración de sus poderes públicos, por lo que puede establecer las bases para la integración del Poder Legislativo correspondiente.

Ello es así porque si el constituyente federal hubiera querido establecer algún mecanismo en particular para tal efecto, lo hubiera señalado expresamente, sin embargo, en ninguna parte de la Constitución Federal se hace referencia a algún imperativo para los órganos legislativos locales a efecto de reproducir el esquema federal. Así, la norma impugnada no es de contenido necesario ni prohibido, pues no está determinado en la Constitución la obligación de que los Congresos locales consideren un determinado límite a la sobre representación.

Ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis número P./ J. 77/2003 de rubro: “CONGRESOS LOCALES. SOBRRERREPRESENTACIÓN. NO ESTÁN OBLIGADAS A CONSIDERAR COMO LÍMITE EL 8% QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, y en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2003 se pronunció sobre el tema.

La limitación a la llamada sobre representación no es un principio constitucional de aplicación general a todos los órganos legislativos. Esto es así toda vez que el Senado de la República es un cuerpo representativo en el que se combinan el principio de mayoría con fórmulas de representación de minorías y el principio de representación proporcional, sin que se establezca ninguna limitante a

la sobre representación a que tenga derecho un partido en razón de los votos alcanzados.

El Estado de Veracruz registra a lo largo del presente siglo una muy elevada competitividad electoral. En la elección presidencial del año dos mil los porcentajes de votación en el Estado fueron: PAN y coaligados treinta y nueve punto ochenta y ocho por ciento; PRI treinta y siete punto setenta y dos por ciento; PRD y coaligados dieciocho punto treinta y nueve por ciento. En la elección local de dos mil cuatro, el resultado de la elección legislativa en porcentaje de votos fue: PAN treinta y cuatro punto noventa y nueve por ciento; PRI treinta y siete punto treinta y siete por ciento; PRD veintitrés punto cincuenta y siete por ciento. Por otra parte, la distribución de curules de mayoría fue la siguiente: PAN catorce; PRI trece; PRD tres. Se produjo entonces la paradoja de que el partido que logró el mayor porcentaje de votos alcanzó menos triunfos mayoritarios en los distritos que su más cercano competidor, circunstancias que produjeron un intenso debate en el seno de los órganos jurisdiccionales sobre cuál habría de considerarse como partido mayoritario que fue objeto de cuatro distintas interpretaciones por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte de Justicia. Esta definición fue una de las razones principales de la reforma cuya constitucionalidad hoy se impugna, la cual ahora proporciona absoluta certeza sobre la aplicación de las reglas para la distribución de curules en el Congreso del Estado.

En la elección presidencial de dos mil seis, los porcentajes de votación en el estado fueron los siguientes: PRD treinta y cinco punto veintitrés por ciento; PAN treinta y cuatro punto veintiuno por ciento; PRI veinticuatro punto setenta y seis por ciento. La elección estatal intermedia de dos mil siete arrojó los siguientes porcentajes de

votación: PRI y coaligados cuarenta y seis punto cero tres por ciento; PAN veintiocho punto treinta y seis por ciento; PRD diez punto sesenta y tres por ciento. En la elección federal de diputados de dos mil nueve, la distribución por porcentajes en el Estado fue: PRI cuarenta y cinco punto veinte por ciento; PAN treinta y tres punto ochenta y tres por ciento; PRD cinco punto treinta y seis por ciento. En la elección de gobernador de dos mil diez los porcentajes obtenidos por los partidos fueron: PRI y coaligados cuarenta y tres punto cincuenta y cuatro por ciento; PAN y coaligados cuarenta punto noventa y nueve por ciento; PRD y coaligados doce punto noventa por ciento.

En la elección presidencial de dos mil doce, prácticamente el porcentaje de votación en el estado se dividió en tercios: PAN treinta y tres punto sesenta y tres por ciento votos; PRI y coaligados treinta y tres punto cincuenta y ocho por ciento; PRD y coaligados veintiocho punto noventa y cinco por ciento. En el mismo proceso electoral los porcentajes de votación para senadores en el estado fueron los siguientes: PRI y coaligados treinta y seis punto cincuenta y ocho por ciento; PAN treinta y cinco punto cero tres por ciento; PRD veintitrés punto once por ciento.

Los números anteriores demuestran el altísimo nivel de competencia entre los partidos en Veracruz. Los tres con registro nacional de mayor presencia electoral han obtenido en algún momento la mayoría de los sufragios en el Estado. En consecuencia, no es válida la comparación con normas históricamente que se aplicaron en el ámbito nacional para crear a través de la representación proporcional una especie de nicho o de acción afirmativa para favorecer a partidos minoritarios frente a un partido hegemónico.

El sistema adoptado en Veracruz tiende a lograr un equilibrio en un medio político de extrema competitividad, se busca que cada partido tenga derecho a los lugares que la votación popular le otorga en el sistema proporcional con independencia de sus victorias mayoritarias en los distritos.

La Constitución veracruzana ha impuesto dos límites muy claros a ese principio general: el primero consistente en que ningún partido pueda contar con más de treinta lugares en el Congreso, que es el número de distritos existentes, de modo que en la hipótesis de una victoria en todos los distritos un partido ya no reciba las curules de representación proporcional que en estricto rigor le concedió el electorado por la vía proporcional. El segundo es el que establece un límite a la llamada sobre representación límite que se aplica sobre el número de lugares a los que en principio tiene derecho un partido, pues provienen también del voto popular emitido para las listas plurinominales, pero que busca precisamente el equilibrio mencionado entre los dos sistemas, sin sacrificar los triunfos de mayoría concedidos por los ciudadanos ni una adecuada y razonable representación que por la vía proporcional proviene también de los votos depositados en las urnas.

El límite de dieciséis por ciento es perfectamente compatible con los propósitos del sistema de equilibrio y no favorece *a priori* o de manera prejuiciada o sesgada a ningún partido. A cualquiera se le puede aplicar dicho límite según las condiciones de la elección que se realice y en la cual puede alcanzar más o menos triunfos distritales y más o menos porcentajes de votación. El concepto de partido hegemónico, ultradominante o mayoritario por definición, ha pasado definitivamente a la historia y no puede sustentarse en dicha noción, una argumentación en contra del sistema adoptado en la reforma constitucional veracruzana que se analiza.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Incluso, un partido con menor porcentaje de votación que otro puede verse afectado por esta limitante en razón de los triunfos distritales obtenidos. Un escenario en el que el partido A obtiene el veintiséis por ciento de los votos y gana catorce distritos, el partido B logra el veinticinco por ciento y triunfa en dieciséis distritos. Pues bien, la situación sería la siguiente:

Partido Político	Porcentaje de Votación	Distritos Ganados	Diputados de R.P. asignables	Total sin límite al	Porcentaje de curules por ambos principios	Reducción	Total
A	26	14	5	19	38	0	19
B	25	16	5	21	42	1	20

Así, se demuestra que en situaciones de alta competitividad el partido con más triunfos de mayoría puede llegar a verse afectado por la limitante establecida. En todo caso, en términos generales, la llamada sobre representación proviene de los triunfos de mayoría conseguidos por un partido lo cual es legítimo si se toma en cuenta la pretensión del sistema de favorecer en primera instancia la representación de los distritos en los que un partido consigue la mayoría de los votos.

El establecimiento de un límite a la sobre representación de ninguna manera puede considerarse como una imposibilidad o impedimento a los ciudadanos para integrar el poder legislativo, ya que esta integración va en función a la votación recibida por cada partido y no en función del mecanismo constitucional y legal para impedir que el partido que obtiene la mayor cantidad de votos y gana el mayor número de distritos obtenga, como en principio le correspondería como consecuencia únicamente de su votación, más de determinado número de curules por ambos principios, es decir, contrariamente a lo que sostiene el accionante, el límite a la sobre representación

constituye una disminución artificial de los lugares a los que tiene derecho el partido mayoritario en razón de los votos recibidos, y en este sentido el porcentaje de dieciséis puntos que señala la norma impugnada, de ninguna manera puede considerarse que se contraponga con los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político menos aún en un estado que se caracteriza por su alta participación política.

La cláusula de gobernabilidad que se utilizó en tiempos pasados en nuestro país establecía la asignación automática de diputados al partido político que obtuviera la mayoría de los diputados por el principio de mayoría relativa, cierto porcentaje de votos o determinada composición de ambos criterios, con independencia de la proporción de su votación en relación con el resto de los partidos políticos en competencia, lo cual no es lo que establece la norma impugnada, misma que por el contrario representa una reducción en el número de curules asignadas y no una asignación adicional.

La jurisprudencia número P./ J. 75/2003 de rubro “CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. SOBRRERREPRESENTACIÓN. EL ARTÍCULO 229, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE DICHO ESTADO, AL PREVER COMO LÍMITE UN PORCENTAJE DE 16%, NO VIOLA EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, sí resulta aplicable, pues alude al núcleo de la litis planteada.

Con esta jurisprudencia se demuestra que no existe violación. Se determina que entre las bases que señala el artículo 54 de la Constitución Federal se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación

proporcional que puede alcanzar un partido político, debe ser igual al número de distritos electorales. Este criterio se cumple plenamente por la legislación veracruzana cuestionada, y es importante porque se conecta con el límite de sobre representación del dieciséis por ciento que fija la legislación quintanarroense el cual, dice la jurisprudencia, no viola lo previsto en la fracción V del mencionado precepto constitucional.

Razonamientos que son igualmente válidos para la aplicación del referido porcentaje en la conformación del Congreso del Estado de Veracruz, no siendo válida la objeción que a la aplicación analógica de dicho criterio formula el Partido de la Revolución Democrática, toda vez que los elementos de coincidencia, que el propio actor destaca, superan por mucho las posibles diferencias que pudieran existir.

B) En relación al concepto de invalidez relacionado con el “mayoriteo” de la iniciativa, el mismo resulta inoperante y no merece un estudio, puesto que no se refiere a precepto constitucional alguno, además, de que el artículo 102 del Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado fue acatado en el proceso legislativo, y por otra parte, el contenido de la iniciativa de ninguna manera podría predeterminar el resultado final al que llega un Congreso al dictaminarla y finalmente aprobar un texto legal.

C) En cuanto al concepto de invalidez relativo a la opción para el servidor público que se separa de su cargo a fin de que elija el nuevo cargo de elección popular o que pueda continuar en el cargo anterior, el Poder Ejecutivo señaló en su informe que el artículo 9 del Código impugnado es acorde al contenido del artículo 125 de la Constitución Federal al establecer que quien ha optado por un cargo de elección popular, y en el supuesto de que previamente hubiere desempeñado

otro cargo público, es evidente que se tendrá por renunciado el primero, pues en la práctica ha resultado común el escuchar que en la separación de puestos o cargos públicos, sean de elección popular o no, se presenten licencias con el objeto de que posteriormente pueda retornarse al primer empleo, no solo en el caso de que se pierda en una contienda electoral, sino que también y una vez asumido el que se obtuvo por decisión del electorado, posteriormente se separe de éste, o inclusive, una vez concluido regresen a ocupar nuevamente el primero, por lo que el legislador veracruzano, atendiendo a lo establecido en el citado precepto constitucional, estableció la disposición que ahora se impugna con la intención de erradicar esta práctica.

Además de ello, hizo extensivo este supuesto a otros servidores públicos no contemplados en el párrafo primero de la fracción V del artículo 55 de la Constitución Federal, el cual sólo contempla a los titulares de organismos autónomos, Secretarios y Subsecretarios de Estado, o titulares de organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, es decir, el artículo 9 impugnado amplía las hipótesis, pues abarca también a los servidores públicos de la Federación, Estado o municipio en ejercicio de autoridad, por lo que, lo argumentado por el promovente es infundado.

El artículo 116 fracción IV, constitucional, no establece de manera expresa que en el caso de los Estados, los aspirantes a ocupar un cargo de elección popular deban separarse previamente y de manera definitiva del puesto que hasta ese momento estén ocupando o que tengan que renunciar noventa días antes de la elección, como acontece en el caso de elección de diputados federales previsto en el artículo 55 fracción V, párrafo tercero de la Constitución Federal, por lo

que el texto del artículo impugnado no transgrede disposición constitucional alguna.

El penúltimo párrafo del artículo 82 de la Constitución Local antes de la expedición del Código numero 568 Electoral para el Estado, ya prohibía expresamente que se estuvieren desempeñando al mismo tiempo dos o más cargos públicos, ya sea de la Federación, Estados o municipios.

Por su parte, el Poder Legislativo añadió que es insostenible el argumento del promovente dado que el artículo 55, fracción V de la Constitución Federal regula los requisitos para ser diputado federal y no es aplicable a una elección estatal, toda vez que los requisitos para acceder a un cargo de elección popular en el Estado de Veracruz se prevén en la Constitución Local y las únicas limitantes aceptables derivan del artículo 116 constitucional que fija reglas para la organización de los poderes de los Estados. El artículo 116 establece la prohibición de reelección de los diputados locales y abre la posibilidad de que los diputados suplentes sean electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, e impide que los diputados propietarios sean electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Respecto de los diputados locales no existe ninguna otra previsión en la Constitución Federal relativa a los requisitos que deben llenarse para ocupar ese cargo, por lo tanto, se trata de una cuestión relativa al régimen interior de los estados que cada uno decide en ejercicio de su soberanía, es decir, es un asunto que el constituyente federal deja a la libre configuración del legislador local.

No es aplicable la tesis número LVIII/2002, de rubro “ELEGIBILIDAD. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR SEPARACIÓN DEFINITIVA DEL CARGO”, porque se refiere al artículo 55 fracción V de la Constitución Federal, pero además el criterio de la Sala Superior se refiere sólo a que una licencia con goce de sueldo no puede estimarse como definitiva, lo cual implica a *contrario sensu* que basta con que la licencia obtenida sea sin goce de sueldo para que se considere definitiva.

El artículo 9 impugnado es compatible con el artículo 125 de la Constitución Federal que dispone: “Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”. Se está ante una norma constitucional federal que tiene aplicación para el desempeño de cargos de elección popular en los estados y que admite la posibilidad de que un individuo resulte electo para un cargo federal y otro local dejándole la posibilidad de elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

El artículo 9 impugnado atiende al principio de certeza que rige la función electoral, de modo que la opción que reconoce el artículo 125 aludido no produzca la incertidumbre derivada de que un funcionario electo quisiera estar cambiando constantemente de puesto. Así, si un alcalde que ha sido electo diputado local pretendiera volver a su puesto de presidente municipal después de haber decidido desempeñar la función de diputado, ya no podría hacerlo. Ello se aplicaría también al caso de quien habiendo sido electo diputado federal mientras disfrutaba de una licencia como diputado local, si optara por el desempeño de la diputación federal, no podría posteriormente pretender regresar a su curul de diputado local.

D) El Poder Legislativo indica que en relación al procedimiento para la elección de los consejeros electorales se propone remediar situaciones en las que al no obtenerse una mayoría calificada se pone en riesgo la integración y el funcionamiento de un órgano constitucional.

El procedimiento por el que se nombre a los integrantes de estas autoridades, la votación requerida para su designación y el método electoral aplicable no están condicionados por las disposiciones federales y aun suponiendo que por analogía se buscara conseguir la mayor suma de voluntades, la manera como ésta deba alcanzarse no está constreñida por norma constitucional federal alguna.

No puede admitirse como válido el razonamiento de que la legitimidad de una autoridad o de un acto de la misma deriven necesariamente del más alto grado de consenso. Ese razonamiento nos lleva a considerar que la autoridad electoral y eventualmente toda autoridad sean electas por unanimidad, pretensión que haría en la práctica imposible elegir a funcionario alguno y en el fondo es contrario el principio democrático de aceptar las decisiones de una mayoría. La unanimidad es antidemocrática puesto que otorga a un solo participante el poder de paralizar una decisión en contra de la voluntad de todos los demás que puede ser abrumadoramente mayoritaria. Ni siquiera respecto de las disposiciones legales aprobadas por unanimidad como las ahora impugnadas, se logra la plena aceptación como lo demuestra la promoción de esta acción de inconstitucionalidad interpuesta por partidos que votaron a favor de las normas que ahora objetan.

La experiencia vivida en el ámbito federal en el que durante catorce meses no pudo integrarse plenamente el órgano máximo de autoridad

electoral, Instituto Federal Electoral, obliga a los legisladores a actuar con enorme prudencia y previsión, para evitar la desintegración de una autoridad fundamental y la desestabilización de la función electoral. En el caso veracruzano, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado se compone de cinco integrantes, si no se consiguiese un acuerdo y ello condujese después de dos vueltas de votación a la imposibilidad de designar a dos de sus integrantes, el órgano constaría solo de tres miembros, y bastaría que alguno quedase imposibilitado para asistir o simplemente decidiera no hacerlo para que una función básica de la democracia quedara a la deriva como resultado de un vacío legislativo que pueda preverse y corregirse.

El sistema de voto alternativo o preferencial aplicado en diversos países del mundo permite resolver este dilema en el seno del propio órgano legislativo y acudiendo a la voluntad de sus integrantes como lo ordenó la propia Constitución del Estado, cuya constitucionalidad no ha sido impugnada y por lo tanto la validez del artículo 67 fracción I, inciso c) ha quedado reconocida y establecida.

No es aplicable la jurisprudencia número P./ J. 59/1999 toda vez que la misma deriva de la legislación que regula la materia electoral en el Distrito Federal, sin embargo, el sorteo previsto en el Código Electoral del Distrito Federal contraviene el procedimiento de votación expresamente señalado en ordenamientos de mayor jerarquía como son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Constitución Federal, en tanto que el Código veracruzano desarrolla un mandato expreso de la Constitución que en su artículo 67 fracción I, inciso c) ordena al legislador ordinario la adopción del sistema del voto alternativo o preferencial para resolver el caso en que se entrampe la designación por no alcanzarse la mayoría calificada.

Por su parte, el Poder Ejecutivo, agrega que tampoco se viola lo dispuesto por el artículo 41 base V de la Constitución Federal, pues no es aplicable ni obligatorio para las entidades federativas, tal y como ese Alto Tribunal lo ha establecido en la tesis de rubro: “INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL CONSEJERO PRESIDENTE Y DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Además, que el contenido del artículo 114 fracciones V y VI del Código Electoral Local tampoco viola el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, sino por el contrario, dicho precepto es respetuoso del tradicional procedimiento de designación de los Consejeros Electorales, pues es similar al establecido en la base V del artículo 41 de la Constitución Federal, pero atendiendo a la libertad de configuración legislativa de los estados, se establece un procedimiento alterno denominado “voto alternativo o diferencial” para el caso de que no pueda obtenerse la mayoría calificada requerida, sin que dicho procedimiento legislativo de manera alguna sustituya al de votación por mayoría calificada, que seguirá siendo la regla general.

E) En cuanto a la impugnación del artículo 6 fracción II, inciso c) del Código Electoral de la Entidad, relativo a una de las conductas de las que deben abstenerse los observadores electorales, señala que esta obligación se contempla en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su artículo 5 párrafo 4, inciso e), fracción III dice textualmente que los observadores se abstendrán de: “Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos;” que es exactamente la misma redacción que el artículo 6

impugnado, y que nunca ha sido considerado como inconstitucional porque no lo es.

La argumentación del promovente distorsiona el sentido del precepto impugnado puesto que no implica ninguna prohibición a la emisión de juicios por parte de los observadores, que tienen por disposición de la propia ley precisamente la función de emitirlos en torno al proceso electoral que observan. La obligación impuesta no les impide la emisión de juicios, a lo cual tienen derecho que la ley no puede coartarles, es más, la hipótesis jurídica prevista en la norma es precisamente que han emitido juicios que pueden dar lugar a una consecuencia legal por rebasar los límites que señala el propio artículo 6 constitucional, que no se viola sino se cumple con la aplicación de una de las situaciones en las que la manifestación de las ideas puede dar lugar a sanciones jurídicamente válidas por afectar alguno de los valores protegidos por el referido artículo 6, como son los derechos de los terceros participantes en el proceso electoral observado. Por lo que si el observador electoral incumple su obligación de imparcialidad y ofende, difama o calumnia a las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coaliciones o candidatos, con dicha conducta ataca derechos de éstos que deben ser protegidos por la ley a fin de preservar la objetividad, la equidad y la imparcialidad que deben imperar en el proceso eleccionario.

Se trata de una limitante que reúne todas las condiciones previstas en la doctrina constitucional y particularmente en los criterios contenidos en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19, párrafo tercero), así como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 2), instrumentos de los que se desprende que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y puede ser objeto de restricciones,

siempre y cuando las mismas estén expresamente fijadas por la ley, y que las mismas sean necesarias para “asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”, lo que acontece en el caso que nos ocupa, pues es evidente que cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos, que son las expresiones restringidas a los observadores electorales por la norma impugnada, vulnera los derechos o la reputación de dichos entes al mismo tiempo incide negativamente en el orden, la salud y la moral públicas.

Es válido en el marco de dicha normatividad internacional restringir en la ley expresiones negativas que transgreden los derechos o la reputación de terceros y que quebranten el orden, la salud y la moral públicas. Robustece lo anterior el caso “Herrera Ulloa Vs Costa Rica”, en la sentencia de dos de julio de dos mil cuatro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede ser objeto de restricciones, las cuales se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho.

La Corte Interamericana sostiene que para poder determinar responsabilidades ulteriores se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Deben estar expresamente fijadas por la ley, lo que acontece en el caso, ya que la norma impugnada prevé expresamente la restricción a dicha libertad de expresión por parte de los observadores electorales, mismos que no pueden equipararse a un ciudadano ordinario, sino que son ciudadanos interesados en el desarrollo de un proceso comicial que acuden ante la autoridad electoral a solicitar su

registro como observadores en los términos de la propia ley, aceptando con ello ajustar su conducta a lo prescrito por dicha normatividad.

- Deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública, lo cual también acontece en este caso, toda vez que las expresiones de ofensa, difamación o calumnia en contra de instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos, mismas que constituyen las expresiones restringidas a los observadores electorales por la norma impugnada, las cuales vulneran los derechos o la reputación de terceros y al mismo tiempo quebrantan el orden, la salud y la moral públicas.

- Deben ser necesarias en una sociedad democrática, es decir, deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo, lo cual también se actualiza en el caso, toda vez que con la norma impugnada se pretende dotar al proceso electoral de mayor certeza, al constreñir a los observadores electorales, que de acuerdo con la naturaleza de sus funciones deben limitarse a señalar lo que conforme a la percepción que por conducto de sus sentidos puedan apreciar en relación al desarrollo del proceso electoral, no existiendo limitación o restricción alguna por cuando hace a la expresión que los mismos puedan hacer respecto a hechos que les consten, es decir, la limitación restringe en mínima escala el derecho a la libertad de expresión por parte de los observadores electorales y dicha restricción se ajusta a lo estrictamente necesario para garantizar la imparcialidad de quienes detenten ese carácter, con lo cual la restricción resulta ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro del objetivo indicado.

El promovente muestra su desconocimiento respecto de los términos calumnia y difamación que tanto en el lenguaje común como en el jurídico implican la transgresión de valores que constituyen límites a la libertad de expresión como la moral o los derechos de tercero. Quien incurre en calumnia o difamación puede causar un daño moral sancionado por el derecho, en algunos casos incluso cometer un delito o bien afectar los derechos de terceras personas. No sólo la ley electoral sino otras ramas del derecho reconocen la naturaleza antijurídica de la difamación y la calumnia.

Por su parte, el Poder Ejecutivo de la Entidad, señala que el artículo impugnado no afecta el principio *pro homine*, pues de ser esa la intención del texto impugnado, el promovente debió haber impugnado el contenido del artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si consideraba que tal redacción afectaba a los derechos fundamentales de los observadores electorales.

F) En relación a la impugnación del artículo 81, fracción V del Código Electoral de la Entidad por considerar que el mismo vulnera el derecho a la libertad de expresión, la argumentación es infundada en atención a las consideraciones del concepto de invalidez que antecede, mismas que solicita se tengan por reproducidas en lo conducente.

No obstante lo anterior, el argumento del promovente parece erigirse en la proclamación del derecho a la diatriba, calumnia, infamia, difamación y denigración en perjuicio de los ciudadanos, instituciones públicos y candidatos. Significa el elogio de la guerra sucia y la propaganda negra en la política, cuando la Constitución Federal establece las bases para combatir ese tipo de acciones, al señalar en el artículo 41 Apartado C “En la propaganda política o electoral que

difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. El artículo impugnado desarrolla este mandato constitucional que debe entenderse tiene efectos generales para todos los partidos, de manera que tiene base constitucional y por lo mismo no puede estimarse que transgreda la Constitución Federal.

Por su parte, el Poder Ejecutivo agrega que el propósito del artículo impugnado es que en las campañas electorales haya intercambio de ideas, propuestas y críticas, pero no puede fomentarse el ataque a los derechos de una persona o de instituciones, ni mucho menos que se haga apología del delito en aras de un derecho fundamental limitado.

El artículo impugnado tiene su referencia en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su artículo 38 párrafo primero, inciso p) establece una disposición similar a la del Código Electoral del Estado, por lo que no puede estimarse que el contenido del precepto impugnado lesione la libertad de expresión. La libertad de expresión tiene sus límites, el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Si no se encontrara fijado un límite al ejercicio de un derecho, la parte agraviada nunca podría accionar en contra de quien lo afecta, lo que inclusive sería un contrasentido, pues lo sostenido por el promovente violaría el derecho de seguridad jurídica tutelado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así tendríamos ciudadanos de primera y de segunda, donde los primeros no tendrían ningún límite en el ejercicio de su derecho y, en cambio, los otros, tendrían que soportar las consecuencias de ese derecho fundamental, por lo tanto, también debe desestimarse por infundado dicho concepto de invalidez.

G) En cuanto a la impugnación del artículo 114 fracción VI del Código Electoral de la Entidad no puede considerarse inconstitucional puesto que se inscribe en la disposición prevista en el artículo 116 fracción IV, inciso d) de la Constitución Federal, del cual se desprende de manera directa la posibilidad de que se realicen convenios entre las autoridades administrativas de carácter local y el Instituto Federal Electoral, para que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales. La Constitución Federal no ordena que la realización de dichos convenios que quedan sujetos a la voluntad del estado de que se trate para suscribirlos o no. Si la Suprema Corte expulsara el artículo impugnado parecería que desautoriza la celebración de los convenios ahí previstos, que justamente surgen del artículo 116 constitucional, con base en el cual, en cualquier tiempo un estado puede convenir con el Instituto Federal Electoral la organización de sus elecciones.

Es innecesaria y absurda la pretensión de que se declare inconstitucional la fracción VI del artículo 114 porque deriva del texto de la Constitución Local que en su artículo 67 garantiza la posibilidad de los convenios entre la autoridad estatal y la federal para la organización de las elecciones locales.

El Poder Ejecutivo señala que contrario a las manifestaciones del promovente, en realidad se trata de un error en la redacción de ese dispositivo legal que es susceptible de modificación, inclusive hasta antes del dictado de la sentencia en la presente acción de inconstitucionalidad, pues es evidente que la autoridad electoral a la que debía haberse mencionado en el texto impugnado era el Instituto Federal Electoral y no como erróneamente refiere a uno de sus órganos subordinados.

10. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

A) En cuanto al tema de la sobre representación el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003, reflejado en las jurisprudencias P./J. 75/2003 y P./J. 77/2003, sostuvo que si bien el artículo 54 fracción V de la Constitución Federal prevé un límite del ocho por ciento, las Legislaturas estatales no se encuentran constreñidas a prever en sus ordenamientos un tope idéntico.

Al resolver ese asunto se determinó que el límite del dieciséis por ciento previsto en la legislación del Estado de Quintana Roo, el cual es igual al porcentaje previsto en los artículos 21 fracción V de la Constitución Local y 259 del Código Electoral de la Entidad, impugnados, no es contrario al artículo 54 de la Constitución Federal, al existir un tope al número de diputados que puede alcanzar un partido político por los principios que de mayoría relativa y representación proporcional, además el porcentaje señalado cumple con los fines y objetivos que se persiguen con el pluralismo político, ya que permite a los partidos minoritarios, con cierta representatividad, participar en la integración del Congreso Estatal e impide a la vez que los partidos mayoritarios obtengan un alto grado de sobre representación.

El artículo 21 controvertido en su fracción IV y el artículo 259 del Código Electoral, en su penúltimo párrafo, determinan que los partidos políticos no pueden contar con más de treinta diputados, sumando los electos por los principios de mayoría relativa y representación

proporcional, cantidad que coincide con la cantidad de distritos electorales en el Estado.

Por lo tanto, las disposiciones controvertidas no dan lugar a la sobre representación de los partidos políticos, por no constituir un porcentaje excesivo o desproporcionado y, por ende, no controvierte las bases contenidas en el artículo 54 fracción V de la Constitución Federal.

Al planteamiento sobre la posible vulneración al artículo 122 párrafo sexto, punto C, Base primera, fracción III, segundo párrafo de la Constitución Federal resulta aplicable lo anteriormente dicho, ya que, aun y cuando la disposición constitucional aludida regula de manera expresa lo relacionado con la naturaleza jurídica del Distrito Federal, cuyo gobierno se encuentra a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, se advierte que no establece disposiciones federales y de aplicación general, sino que su ámbito de validez resulta restringido a dicha entidad, no obstante lo importante es que el porcentaje de ocho por ciento previsto para la Legislatura del Distrito Federal no debe considerarse como una disposición de observancia general para todos los Estados que forman parte de la federación, ya que las entidades federativas no se encuentra constreñidas a prever en sus ordenamientos un tope idéntico.

B) El artículo 9 del Código Electoral impugnado es constitucional porque la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas, resuelta en la sesión de veintiocho de mayo de dos mil nueve, consideró en una temática similar que el artículo 55 de la Constitución Federal no constituía un parámetro de control obligatorio de las normas generales impugnadas en ese momento, toda vez que establecía requisitos de elegibilidad

para ser diputado federal, es decir, para ser miembro de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, órgano bicameral con una naturaleza, composición y competencia distintas de la del órgano local, que conforme al Pacto Federal no les resultan obligatorios a los Estados.

El impedimento se encuentra relacionado con un requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de Diputado Federal al Congreso de la Unión en cambio el supuesto establecido en el Código Electoral local se encuentra relacionado para la elección del cargo de gobernador, diputado o edil, razón por la cual, por analogía, no constituye un parámetro de control obligatorio de la norma cuestionada, al corresponder a puestos de elección popular de naturaleza distinta.

Respecto a que no debe existir la posibilidad de permitir a quien se separó de su cargo para contender a un puesto de elección popular y no fue electo, regresar al cargo que primigeniamente ocupaba, considera que la finalidad de las normas que establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral, consisten en la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral (especialmente, en las campañas electorales), así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, ya sea que hubieren sido designados o electos, y a fin de que no se prevalezcan o beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión, en la contienda con quebranto de los principios que deben prevalecer en todo proceso electoral.

La separación del cargo implica, en su acepción gramatical, interrumpir, desvincularse o retirarse de la función o encargo desempeñados, de tal manera que no constituyan fuente alguna de influjo indebido en el proceso electivo. Además, que aquélla sea definitiva en el sentido de que haga desaparecer cualquier relación del candidato con las actividades inherentes al cargo, es decir, la separación debe ser en forma definitiva, sin gozar de las prerrogativas correspondientes al cargo. En este sentido, se ha establecido la tesis de jurisprudencia de rubro: “ELEGIBILIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR SEPARACIÓN DEFINITIVA DEL CARGO”.

El hecho de regresar a ocupar el cargo o puesto que un ciudadano ostentaba previo a su separación para contender en un proceso electoral, en modo alguno puede tornarse inconstitucional, dado que la finalidad perseguida con la separación del cargo respectivo, se actualiza en la salvaguarda de los principios de equidad e imparcialidad en la propia contienda electoral, de modo tal que no exista vínculo entre el candidato y el cargo del que se debe separar, debe desaparecer decisivamente y sin duda alguna, dejando cualquier relación con la actividad que desempeñaba.

C) En relación con la impugnación del artículo 114 del Código Electoral respecto al procedimiento alternativo de selección de Consejeros Electorales para el Instituto Electoral de Veracruz, señala que la mayoría de los integrantes de la Sala Superior considera que *per se* no es constitucional, porque ningún precepto de la Constitución Federal establece algún procedimiento o formalidad específicas para la integración de los órganos electorales en las distintas entidades federativas.

No es obligatorio para las entidades federativas, el procedimiento de selección correspondiente a los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral establecido en la Constitución Federal, razón por la cual cualquier procedimiento distinto al establecido para tal caso, no puede considerarse *per se* inconstitucional.

El procedimiento legal de designación cuestionado no trastoca directamente algún precepto constitucional, dado que dicho procedimiento se lleva a cabo por mayoría de los diputados locales, primero a través de dos rondas, en las cuales se busca la mayoría calificada, incluso se tiene contemplado un receso entre ambas rondas con el fin de lograr dicha votación. Esta parte privilegia la discusión parlamentaria y los acuerdos políticos porque contempla, como regla general, el acuerdo por mayoría calificada de los miembros del Congreso. Posterior a ello y en un tercer paso del procedimiento se acude al método de voto alternativo, bajo la premisa de que el candidato que resulte designado alcance los dos tercios de votos de los diputados que participen en el procedimiento de selección.

El procedimiento persigue la integración del órgano estatal encargado de la organización de las elecciones estatales, por lo que es evidente que a efecto de garantizar su conformación, el propio texto controvertido fija un límite que permita la designación de los Consejeros Electorales, de tal suerte que los disensos propios de los órganos legislativos no impidan la configuración del órgano estatal electoral.

No pasa inadvertido que si bien el artículo impugnado no trastoca directamente un precepto constitucional, pudiera llegar a estimarse que vulnera la libertad del legislador de sufragar a favor o en contra de los miembros de la terna propuesta, sin embargo, con el método

alternativo se garantiza la integración oportuna del órgano superior del Instituto Electoral Veracruzano evitando el posible vacío de poder que se señala en la exposición de motivos de la reforma aludida.

Contrario a lo expuesto por el accionante, en el presente caso no estamos en presencia de la aplicación de un método aleatorio, toda vez que, se trata de un procedimiento que contiene un conjunto de reglas concatenadas que deben seguirse en caso de que en la primera ronda no se alcance la mayoría calificada establecida en ley para designar al miembro del Consejo General del referido ente electoral, y que finalmente, a través de la aplicación de las mismas se determina, por el voto de los legisladores al funcionario electoral.

D) En relación a la impugnación de los artículos 6 fracción III, inciso c), y 81 fracción V, del Código Electoral de la Entidad, que configuran determinadas prohibiciones a quienes funjan como observadores electorales y, en general a las organizaciones políticas, durante las campañas electorales, señala que no son inconstitucionales porque el derecho al respeto a la honra y a la dignidad personal constituye un límite a la expresión, injerencias o ataques de particulares, grupos y del Estado, lo que es acorde con las prohibiciones previstas en los artículos impugnados.

Constituye un imperativo del sistema democrático mexicano, si se tiene presente que es derecho fundamental de toda persona el respeto a su dignidad, para no ser sujeto de ataques indebidos en su honra y reputación, así como de conductas que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, según se dispone en los artículos 1º párrafo quinto de la Constitución Federal, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las restricciones, deberes o limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión, con su correlativa afectación al derecho de información, se prevén expresamente en la Constitución Federal y en los citados instrumentos internacionales, entre otros, que tutelan los derechos humanos, los cuales son “la Ley Suprema de toda la Unión”, en términos del artículo 133 de la propia Constitución.

El contenido de los artículos impugnados no disminuye la posibilidad de ejercer las funciones, tanto de los observadores electorales, como de las diversas organizaciones políticas que participen en los procesos electorales del Estado de Veracruz, pues en el ejercicio de su libertad de expresión, están en posibilidad de emitir cualquier pronunciamiento en pro o en contra de instituciones públicas, candidatos, partidos, coaliciones y autoridades electorales, siempre que, a través de las mismas no se profiera una ofensa, difamación o calumnia.

Lo que ha sostenido la Sala Superior en tratándose del ejercicio de la libertad de expresión en relación con la propaganda política que difundan los partidos políticos a través de los medios electrónicos de comunicación, ha considerado que el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. En tales casos el margen de tolerancia debe ser mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general.

En una democracia constitucional se requiere de un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, de lo que resulta que apreciados en su contexto, no deben excluirse o discriminarse expresiones vehementes, cáusticas, álgidas,

sobre el desempeño del gobierno y sus funcionarios, siempre y cuando, condición sine qua non, no se traspasen los límites constitucionales y legales dados a ese propio derecho fundamental.

E) Por otra parte, es inconstitucional el artículo 119, fracción XLV del Código Electoral para el Estado de Veracruz dado que se prevé un órgano distinto al previsto en el plano federal (Instituto Federal Electoral) para poder organizar, previo acuerdo, la elección en una entidad federativa. El artículo impugnado señala al Registro Federal de Electores como la figura con la cual puede convenirse la organización de las elecciones en el Estado de Veracruz lo que evidencia incluir una figura distinta al órgano referido por la Constitución Federal, lo que resulta suficiente para considerar que la disposición contraviene la Norma Fundamental.

El Registro Federal de Electores no es un ente, sino un servicio, que el mismo se presta a través de una Dirección Ejecutiva que forma parte de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, y que en consecuencia no tiene posibilidad legal de asumir de manera individual la organización de un proceso electoral en una entidad federativa.

No es posible que mediante el Registro Federal de Electores se lleve a cabo un convenio para que éste asuma la organización de un proceso electoral, lo que contrastado con lo dispuesto con los artículos 41, base V, último párrafo y 116, fracción IV, inciso d) de la Constitución Federal resulta inconstitucional la parte normativa que permite que el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano celebre convenios con dicho ente para tal efecto.

Si la disposición controvertida se interpreta únicamente con la posibilidad de que el Consejo General del Instituto Electoral

Veracruzano pueda celebrar convenios con el referido Registro Federal de Electores, respecto del ámbito de atribuciones de este último (padrón electoral, lista nominal, credencial para votar, entre otras), solo en este caso, no habría vulneración a la norma fundamental. Ello, sin dejar de advertir que el Código Electoral local no contiene disposición que prevea la posibilidad de convenir entre los Institutos locales y federales la organización de las elecciones locales por parte del órgano administrativo electoral federal.

11. **Opinión de la Procuradora General de la República.** En estas acciones de inconstitucionalidad, la Procuradora General de la República, opinó que las acciones son procedentes, oportunas y quienes las promovieron cuentan con la debida legitimación para accionarlas. En cuanto al fondo, opinó, en síntesis, que:

A) No existe sobre representación, ya que para la asignación por el principio de representación proporcional, será en relación directa con la votación total efectiva que se haya obtenido a dividirla entre las veinte diputaciones que se tengan que asignar por ese principio y que el mismo no exceda del total del porcentaje del Congreso en dieciséis por ciento.

Contrariamente a lo manifestado por los partidos promoventes en la fracción V del artículo 21 de la Constitución Local y del último párrafo del numeral 259 del Código estatal no se asignan curules a los partidos políticos que más hayan obtenido diputaciones y que los que obtuvieron pocas se les asignen en relación con las reglas establecidas en los diversos 260 y 261 del mismo Código comicial, por lo que debe considerarse que no se transgrede disposición constitucional alguna, en tanto se estipula que el límite máximo de diputados que por ambos principios, no podrá ser de más de treinta.

Lo anterior es así, pues las normas en estudio estipulan que el tope máximo de diputados que puede obtener un partido es de treinta, por así conformarse el Estado de Veracruz en cuanto a número de distritos, siendo que la proporción que corresponde a los principios de mayoría relativa y representación proporcional es de sesenta por ciento y cuarenta, respectivamente.

Por otro lado, al prever además los artículos 21 fracción V de la Constitución Local y 259 del Código Electoral que en ningún caso ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, no se da la sobre representación para ningún partido político.

De igual forma, las normas impugnadas no son inconstitucionales, ya que no se transgrede el artículo 116, pues las reglas para la asignación de curules por el principio de representación proporcional garantizan la representatividad y pluralidad del órgano legislativo local.

Lo anterior es así, ya que con ello se logra evitar que los partidos políticos dominantes alcancen una sobre representación en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, el cual está sujeto o condicionado a esa limitante (dieciséis por ciento), porcentaje que de ninguna forma puede considerarse excesivo como lo afirman los partidos accionantes, pues su aplicación es para todos los partidos políticos participantes, y en segundo lugar, la aplicación del porcentaje de mérito no limita ni afecta la participación política de las minorías en el Congreso Local, ya que debido a ello los partidos mayoritarios dejan de participar en la asignación de curules en la etapa de resto mayor beneficiando al partido con menor votación.

En consecuencia, el porcentaje que el legislador local estableció a la sobre representación no es excesiva, por lo que debe reconocerse su validez, dado que cumple con los fines y objetivos que se persiguen con el pluralismo político, pues el procedimiento para la asignación de curules por el principio de proporcionalidad permite que los partidos minoritarios, con cierta representatividad, participen en la integración del Congreso Local e impide a la vez que los partidos mayoritarios obtengan un alto grado de sobre representación.

Por otra parte, al establecerse en la Constitución Local y su respectivo Código Electoral las bases para la asignación de escaños, se hizo atendiendo las bases establecidas en la fracción II tercer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal, que en la asignación de diputados en los estados, se deben observar los principios de mayoría y representación proporcional, con lo cual se da cumplimiento al principio de supremacía que estatuye el artículo 133 constitucional.

De la confronta ente las normas impugnadas y los artículos de la Constitución Federal que se consideran vulnerados no se desprende que se transgreda o violente postulado alguno, consecuentemente, esa Suprema Corte de Justicia deberá declarar su validez constitucional.

B) No se aprecia que el artículo 9º del Código Electoral Local viole el principio de certeza electoral, pues de su contenido no se desprende que los contendientes desconocerán las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos electos acceder al ejercicio del poder público, con la posibilidad de regresar al cargo que ocuparon antes de ser ganadores.

La norma impugnada establece una alternativa que resulta acorde con el principio de certeza en materia electoral, puesto que establece de manera clara la posibilidad de regresar al cargo anterior previamente a resultar ganadores de la contienda en la que participan, de ahí que no vulnere el principio de referencia.

Es infundado que exista violación al artículo 55 fracción V de la Constitución Federal, pues el requisito de separarse del cargo definitivamente es para quien aspire a ser diputado federal, lo cual se rige en términos del Código Federal de Procedimientos Electorales y no con base en la legislación local. En efecto, en el caso de que algún servidor público de los mencionados quisiera ser electo popularmente como diputado federal, debe separarse definitivamente de su cargo y si no lo hiciera no sería elegible para tal cargo. Sin que le sea aplicable el contenido del precepto 9º del Código Electoral Local, por lo que no existe colisión entre los postulados de la legislación local con la Constitución Federal, en consecuencia, no resulta vulnerado el precepto 55, fracción V de la Constitución Federal.

C) Son infundados los argumentos tendentes a combatir la invalidez del artículo 114 del Código Electoral de la Entidad, ya que la pretensión que el procedimiento persigue para la elección de los consejeros electorales que conforman el Consejo General del Instituto Electoral veracruzano, es que dichos puestos no queden vacantes, ello por la importancia que tienen las funciones de ese consejo general, lo cual no es contrario a los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral aplicables a la conformación de las autoridades electorales administrativas locales.

Es por lo anterior que para la elección de los consejeros electorales se establece la participación del Congreso Local y de los partidos

políticos, el cual aprobará o rechazará la propuesta, hasta que se obtenga el voto de las dos terceras partes de sus miembros, lo que implica que no se afectan los principios de imparcialidad, certeza, independencia y legalidad en materia electoral, ya que lo que se persigue es que no queden vacantes los lugares de los consejeros electorales. En consecuencia se respetan los principios rectores de la materia electoral, porque a través del procedimiento de elección se advierte que su objetivo es asegurar la integración del órgano electoral veracruzano, cuando haya puestos que deban ocuparse, ya sea por primera vez o porque queden vacantes, ya que su cobertura es indispensable para el buen funcionamiento de la institución.

Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACION Y CONFORMACION ORGANICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 116, FRACCION IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

D) Es procedente declarar la validez de los artículos 6º fracción III, inciso c) y 81 fracción V del Código Electoral del Estado de Veracruz, porque la libertad de expresión e imprenta contempladas en la Constitución Federal tienen límites y el legislador puede dar precisión a los mismos en el despliegue ordinario de su función normativa.

La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá por tanto de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcional al interés que

la justifica y debe ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

En este contexto los artículos impugnados establecen por un lado que los observadores electorales se abstengan de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos y, por el otro, que las organizaciones políticas se abstengan de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, difamación o que denigre a ciudadanos, instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos, así como la prohibición de expresiones que inciten al desorden y a la violencia.

Lo anterior es así ya que lo que se persigue por los artículos impugnados es que no se ataque a la moral, a los derechos de tercero, que no se provoque algún delito o se perturbe el orden público, ya que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, lo cual no contraviene los artículos 6º y 7º de la Constitución Federal.

E) Al no haberse establecido la celebración del convenio para la organización del proceso electoral de la entidad con el Instituto Federal Electoral, sino con el Registro Federal de Electores se transgrede la competencia originaria que en materia de organización de elecciones establecen los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, por lo que ese Máximo Tribunal de la República deberá declarar su invalidez.

12. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Veracruz y el Código Electoral de la misma Entidad y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD.

14. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁷, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o

⁶ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

[...].”

“Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].”

⁷ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

15. El Decreto 566 mediante el que se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz se publicó en la Gaceta de la Entidad del veintitrés de julio de dos mil doce⁸.
16. Por su parte, el Decreto 568 por el que se reformó el Código Electoral del Estado, se publicó en el citado Periódico Oficial de la Entidad el primero de agosto de dos mil doce⁹.
17. Tomando en cuenta la primera fecha —el veintitrés de julio—, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el veinticuatro de julio, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el veintidós de agosto de dos mil doce. Asimismo, tomando en cuenta la segunda fecha —el primero de agosto—, el primer día del plazo para efectos de la oportunidad en la presentación de la demanda fue el dos de agosto, venciendo el treinta y uno de agosto siguiente.
18. En el caso, las demandas de los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 41/2012, 42/2012 y 43/2012, que tienen que ver con la impugnación a las reformas de la Constitución Local, fueron presentadas el veintidós de agosto de dos mil doce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰. Conviene señalar que únicamente el Partido de la Revolución Democrática impugnó conjuntamente en su demanda de la acción 41/2012, las reformas a la Constitución Local

⁸ A Fojas 57 y siguientes del expediente principal obra la publicación del Decreto número 566 por el que se reforman los artículos 21, 33 fracción XVIII, 56 fracción V y 67 fracción I inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Local.

⁹ Foja 59 y siguientes del mismo expediente obra la publicación Decreto número 568 por el que se expide el Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁰ Esto se constata de los sellos estampados al reverso de las fojas 55, 194 y 368 del expediente principal.

como al Código Electoral Local en materia de sobre representación, situación que no altera en nada la oportunidad en la impugnación, porque como ya dijimos el plazo para impugnar el mencionado Código feneció el treinta y uno de agosto. Por lo tanto resulta oportuna la presentación de las demandas de las acciones de inconstitucionalidad 41/2012, 42/2012 y 43/2012.

19. De igual forma fue oportuna la presentación de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 45/2012 promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra de la expedición del Código Electoral de la Entidad, pues se presentó el treinta de agosto del mismo año, en la citada Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal¹¹.
20. Por lo tanto, todas las demandas de acción se presentaron dentro de los plazos respectivos y por ende las impugnaciones resultan oportunas.

IV. LEGITIMACIÓN

21. Los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su ley reglamentaria¹², disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

¹¹ Esto se constata del sello contenido al reverso de la foja 561 del mismo expediente.

¹² El primer artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia en este documento.

“Artículo 62. [...].

[...].

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

- a) El partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.
 - b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).
 - c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
 - d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.
22. Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación.
23. **Partido de la Revolución Democrática.** El Partido de la Revolución Democrática es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, cuyo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional es José de Jesús Zambrano Grijalba, según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral¹³.
24. El artículo 104 inciso e) de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática¹⁴ establece que la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido cuenta con facultades para representar al partido.
25. De lo anterior se desprende que las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido de la Revolución Democrática —41/2012 y 45/2012—, fueron hechas valer por parte legitimada para ello, toda vez

¹³ Fojas 610 y 611 del expediente principal.

¹⁴ Los estatutos obran a fojas 612 y siguientes de autos.

“Artículo 104. El titular de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

[...] e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación;”.

que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por José de Jesús Zambrano Grijalba, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

26. **Partido Político Movimiento Ciudadano.** El Partido Político Movimiento Ciudadano es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, cuya Comisión Operativa Nacional se integra por un coordinador que es Luis Walton Aburto, y ocho Comisionados que son Jaime Álvarez Cisneros, Alejandro Chanona Burguete, José Juan Espinosa Torres, Margarita García García, Jesús Armando López Velarde Campa, Ricardo Mejía Berdeja, Juan Ignacio Samperio Montaña y Nelly Vargas Vargas, según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral¹⁵.
27. Los artículos 19, numerales 1 y 2 inciso p) de los Estatutos del Partido¹⁶ establecen que la Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros y cuenta con las facultades para interponer, en

¹⁵ Fojas 195 y 196 del expediente principal.

¹⁶ "Artículo 19. De la Comisión Operativa Nacional.

1. La Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros y será elegida de entre los integrantes de la Coordinadora Ciudadana Nacional, para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática y ostenta la representación política y legal del Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 20 numeral 3, de los presentes estatutos. [...]

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

[...] p) interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

[...]."

términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral¹⁷.

28. De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad 42/2012 promovida por el Partido Movimiento Ciudadano fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y que la demanda presentada en su nombre fue suscrita por ocho de los nueve integrantes de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

29. Cabe precisar que si bien la demanda fue suscrita por ocho de los nueve integrantes de la citada Comisión Operativa Nacional¹⁸, en términos de los propios estatutos del partido, en particular del artículo 19 numeral 1, todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros, por lo que si en el caso la demanda fue firmada por ocho de los nueve integrantes, es claro que en el caso se cuenta con las facultades para promover la acción de inconstitucionalidad, en tanto que fue firmada por la mayoría de los citados integrantes.

30. **Partido del Trabajo.** El Partido del Trabajo es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral y de conformidad con el artículo 44, inciso c) de los Estatutos del Partido del Trabajo, se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para interponer las acciones de

¹⁷ Fojas 197 y siguientes del expediente principal.

¹⁸ Ello se advierte de la última hoja del escrito de demanda que obra a fojas 194 del cuaderno principal, donde Jaime Álvarez Cisneros no firmó.

inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional¹⁹.

31. En términos del artículo 43 de los estatutos del partido, la Comisión Coordinadora Nacional se integra con nueve miembros y es la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección nacional y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes²⁰.
32. Según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral²¹, actualmente la integración de la Comisión Coordinadora Nacional de dicho partido se encuentra conformada por nueve miembros: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Reginaldo Sandoval Flores, Pedro Vázquez González, Oscar González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos.
33. En el caso, la demanda de acción de inconstitucionalidad 43/2012 fue suscrita por siete de los nueve miembros que actualmente integran la citada Comisión: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores y Oscar González Yáñez. En consecuencia la Comisión Coordinadora Nacional de dicho

¹⁹ Una copia de los estatutos del partido obra a fojas 837 y siguientes de autos. El artículo 44 citado prevé:

"Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:
[...].

c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes".

²⁰ "Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con nueve miembros que se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes".

²¹ Fojas 369 y 370 del expediente principal.

partido cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político y por tanto la demanda de que fue suscrita por parte legitimada.

34. Corresponde ahora analizar si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, ya que de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando lo que pretendan impugnar sean normas de naturaleza electoral, pues en caso de que no sea así, éstos carecen de legitimación para combatir leyes a través de este tipo de medio de control constitucional²².

35. En la especie, los partidos políticos promoventes están legitimados para promover las presentes acciones de inconstitucionalidad ya que las normas que se combaten son de carácter electoral, toda vez que se refieren a temas como:
 - a) La determinación del límite a la sobre representación del partido mayoritario en la integración total del Congreso del Estado de Veracruz de dieciséis puntos porcentuales, el cual constituye una regla que regirá el proceso electoral relativo a la elección de determinados servidores públicos del partido mayoritario que integrarán el Congreso del Estado de Veracruz.

 - b) La opción para que el servidor público electo popularmente elija si quiere desempeñar dicho cargo o el que venía desempeñando antes

²² Cabe señalar que es criterio de este Tribunal Pleno que en este tipo de acciones de inconstitucionalidad se analice, caso por caso, si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, dado que esta exigencia es de rango constitucional. Sobre este punto podemos citar los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, resuelta el 19 de enero de 2010 por unanimidad de votos, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 98/2008 resuelta el 22 de septiembre de 2008, por mayoría de 6 votos, entre otros precedentes.

de su separación para la contienda, constituye también una regla que regirá dicha opción derivado del resultado del proceso electoral respectivo.

c) El método de voto alternativo o preferencial en la elección de Consejeros Electorales, que constituye de igual manera una regla para la elección en la constitución del órgano que dirimirá las impugnaciones que se presenten en las cuestiones electorales de la Entidad.

d) Prohibición a los observadores electorales de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos; y, e) Prohibición a los ciudadanos que forman parte de un partido político de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, difamación o que denigre a ciudadanos, instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos. Ambas situaciones son reglas que sujetan a los observadores electorales y a los miembros de un partido político en la expresión de las anteriores conductas hacia los diferentes actores que tienen una participación en los procesos electorales.

e) La facultad del Consejo General para celebrar convenios con el Registro Federal de Electores para la organización del proceso electoral en la entidad, la cual, en caso de celebrarse derivara en la autoridad que organizará normativamente el proceso electoral en la Entidad.

36. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que los partidos políticos promoventes sí tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dado que éstas son de naturaleza electoral

para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además, de que trata de partidos políticos con registros acreditados ante las autoridades electorales correspondientes, y, como ya dijimos, fueron suscritas por las personas que cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dichos partidos políticos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

37. Ninguna de las partes hizo valer causas de improcedencia, sin embargo este Tribunal Pleno advierte de oficio que, en el caso, se actualiza una respecto de las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012 promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Movimiento Ciudadano y del Trabajo, y otra respecto de la acción de inconstitucionalidad 45/2012 promovida por el Partido de la Revolución Democrática.
38. En los escritos de las acciones 42/2012 y 43/2012 los partidos promoventes señalaron, coincidentemente y de manera general, que impugnan el “Decreto 566 que reforma los artículos 21, 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”.
39. Al respecto, cabe señalar que en el único concepto de invalidez que hicieron valer, ambos partidos en sus demandas, únicamente se refiere a la impugnación del límite a la sobre representación en la integración del Congreso local, por considerar que el límite de dieciséis por ciento, sobrepasa los parámetros establecidos en la Constitución Federal en sus artículos 54, fracción V y 122, párrafo sexto, punto C, Base Primera, fracción III, segundo párrafo.

40. Si bien, estos partidos políticos señalan de manera genérica que el “Decreto 566” mediante el que se reformaron los artículos 21, 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Local, transgrede los artículos 54, fracción V y 122 párrafo sexto, punto C, Base Primera, fracción III, segundo párrafo de la Constitución Federal, del análisis integral de sus escritos de demanda, este Tribunal Pleno advierte que sus argumentos de invalidez únicamente están referidos a la impugnación del límite de dieciséis por ciento para la sobre representación del Congreso local, cuestión que únicamente puede identificarse en la reforma al artículo 21, fracción V de la Constitución del Estado, sin que se hayan formulado argumentos o conceptos de invalidez en relación con los artículos 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Local que indican²³:

“Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

...

XVIII. Con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, designar a los Consejeros Electorales del Consejo General y al titular de la Contraloría General del Instituto Electoral Veracruzano, en los términos que señalen esta Constitución y la ley;

...”

“Artículo 56. El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

...

V. Confirmar, revocar o modificar el cómputo estatal de la elección de Gobernador, la declaración de validez de la elección de Gobernador y la de Gobernador Electo emitidos por el Instituto Electoral Veracruzano, cuando éstos hubieren sido impugnados;

...”

²³ Cabe señalar que sobre este tema la Sala Superior del Tribunal Electoral al formular su opinión SUP-OP-3/2012, relativa a las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012, manifestó lo siguiente: “Por otra parte, debe considerarse que si bien los partidos políticos promoventes reclaman la inconstitucionalidad del Decreto 566 que reforma los artículos 21, 33 Fracción XVIII, 56 Fracción V, y 67, Fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo cierto es que sus motivos de inconformidad se dirigen a cuestionar la constitucionalidad solamente de un artículo de los reformados a través del Decreto impugnado. Así, para efectos de la presente opinión, debe considerarse únicamente lo que corresponde al artículo 21 modificado de la constitución estatal señalada.” (páginas 7 y 8 de la citada opinión). Fojas 780 frente y vuelta del expediente principal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

“Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

...

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará el Instituto Electoral Veracruzano, conforme a las siguientes bases:

...

c) El órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionará de manera permanente.

El Consejo General se integrará por un Presidente Consejero y cuatro Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, y los representantes por cada uno de los partidos políticos con registro nacional o estatal, con derecho a voz pero sin voto en las sesiones.

El Consejero Presidente durará en su cargo seis años y no podrá ser reelecto, salvo cuando se le designe para concluir un periodo por menos de tres años. Los Consejeros Electorales durarán en su cargo cuatro años con posibilidad de una reelección. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta de los partidos políticos representados en el mismo, y se les renovará en forma escalonada. En caso de falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondiente dentro de los cuales deberá preverse un método de voto alternativo o preferencial para alcanzar las dos terceras partes requeridas cuando dicha mayoría no se consiga en dos vueltas sucesivas de elección”.

41. Como puede verse, los preceptos anteriores que también fueron reformados mediante el “Decreto 566” impugnado, se refieren a temas diversos al límite de dieciséis por ciento a la sobre representación, como son: a) la designación de los Consejeros Electorales del Consejo General y al titular de la Contraloría General del Instituto Electoral Veracruzano (artículo 33, fracción XVIII); b) la facultad del Poder Judicial del Estado para confirmar, revocar o modificar el cómputo estatal de la elección de Gobernador y la declaración de validez de dicha elección emitidos por el Instituto Electoral Veracruzano (artículo 56, fracción V); y, c) la integración, duración y forma de designación de

los integrantes del Consejo General como órgano superior de dirección del Instituto Electoral Veracruzano (artículo 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero).

42. Lo anterior pone de manifiesto que aun cuando los partidos políticos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012 hayan señalado, de manera general, como norma impugnada el “Decreto 566 que reforma los artículos 21, 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”, fueron omisos en elaborar conceptos de invalidez respecto de los artículos 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Local reproducidos, puesto que, como ya se precisó, de la lectura integral de dichas demandas, no se advierte que combatan expresamente su contenido material además de que estos preceptos no guardan relación alguna con el límite de dieciséis por ciento para la sobre representación del Congreso Local.
43. En consecuencia, ya que del análisis integral de los escritos por los que se promovieron las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012, este Tribunal Pleno ha advertido que no se formularon conceptos de invalidez en relación con los artículos 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Local y dado que su texto no está vinculado con el supuesto normativo previsto en el artículo 21, fracción V de la Constitución local, respecto del cual sí se elaboraron conceptos de invalidez, además de que en este caso este Alto Tribunal no advierte la posibilidad de suplir los mismos, lo procedente es sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012 respecto de los artículos mencionados, al actualizarse la causa de improcedencia

prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación los artículos 20, fracción II y 65, fracción V de la Ley Reglamentaria de la materia²⁴.

44. Por lo tanto, se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Movimiento Ciudadano y del Trabajo, respecto de los artículos 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Política del Estado de Veracruz²⁵.
45. Por las mismas razones expuestas en los párrafos precedentes, este Tribunal Pleno advierte que en la acción de inconstitucionalidad 45/2012 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, debe sobreseerse en relación con el artículo 48 del Código Electoral del Estado de Veracruz que fue señalado como impugnado, ya que respecto de este precepto el partido promovente tampoco elaboró conceptos de invalidez y este Tribunal Pleno no advierte la posibilidad de suplirlos. Dicho precepto establece:

“Artículo 48. Los partidos políticos nacionales y estatales accederán a los tiempos en radio y televisión conforme a las normas establecidas en

²⁴ Cabe señalar que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de la materia permite aplicar las causales de improcedencia establecidas en el diverso artículo 19 del mismo ordenamiento, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

...”

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

...

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

...”

“Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

²⁵ En este sentido ya se ha pronunciado este Tribunal Pleno —sobreseimiento de las normas señaladas como impugnadas cuando no se formulen conceptos de invalidez en su contra—, por ejemplo al resolver, entre otros precedentes la acción de inconstitucionalidad 113/2008 fallada en sesión de 9 de diciembre de 2008 por unanimidad de 11 votos, así como la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009 falladas en sesión de 19 de enero de 2010 por unanimidad de 11 votos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

los apartados A y B, de la Base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Consejo General dispondrá de los tiempos señalados en este artículo para la transmisión en los medios institucionales y por lo menos en dos cadenas de cobertura estatal para difundir los debates entre los candidatos a gobernador, tratándose de los debates entre los candidatos a diputados se dispondrá de los tiempos oficiales en los medios existentes en los distritos correspondientes”.

46. En consecuencia, se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 45/2012 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, respecto del artículo 48 del Código Electoral del Estado de Veracruz.
47. Al no advertirse otra causa de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que fueron planteados.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

48. Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos promoventes, se advierten seis temas sobre los que este Pleno se pronunciará:

TEMA 1. Análisis de las violaciones al procedimiento de reformas a la Constitución local.

TEMA 2. Límite a la sobre representación en la integración del Congreso.

TEMA 3. Opción para que el servidor público electo popularmente elija si quiere desempeñar dicho cargo o retomar el que desempeñaba antes de su separación para la contienda electoral.

TEMA 4. Método de voto alternativo o preferencial en la elección de Consejeros Electorales.

TEMA 5. Facultad del Consejo General para celebrar convenios con el Registro Federal de Electores para la organización del proceso electoral en la entidad.

TEMA 6. Prohibición a los observadores electorales de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos; y, prohibición a los ciudadanos que forman parte de un partido político de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, difamación o que denigre a ciudadanos, instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos.

49. A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez.
50. **TEMA 1. Análisis de las violaciones al procedimiento de reformas a la Constitución Local.**
51. Previo al estudio de fondo, analizaremos los argumentos de los partidos políticos promoventes relacionados con violaciones al procedimiento de reformas a la Constitución Local, dado que, de resultar fundados estos planteamientos, sería innecesario el estudio del resto de los argumentos de inconstitucionalidad²⁶. Es importante

²⁶ Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 32/2007, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan

subrayar que si bien las reformas impugnadas en estas acciones de inconstitucionalidad son tanto de la Constitución Local como del Código Electoral del Estado de Veracruz, los argumentos de los partidos promoventes Movimiento Ciudadano y del Trabajo en las acciones 42/2012 y 43/2012 se refieren únicamente a irregularidades presentadas en el procedimiento de reforma constitucional y no en el procedimiento legislativo ordinario, ya que lo impugnado en estas demandas es el “Decreto 566 que reforma los artículos 21, 33, fracción XVIII, 56, fracción V y 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

52. Los partidos promoventes únicamente hacen valer dos argumentos de invalidez sobre violaciones al procedimiento de reformas y son los siguientes:

A) El hecho de que la iniciativa se haya aprobado por “mayoriteo” de los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, incumpliendo lo establecido por el artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado invalida la norma impugnada, porque viola la propia reglamentación que rige la vida de los veracruzanos, y en consecuencia a las constituciones políticas del estado y de la república.

B) El Decreto impugnado transgrede la propia iniciativa presentada por el Gobernador del Estado, ya que en su exposición de motivos señaló: “...someter a la consideración de esta Soberanía una propuesta de reforma al artículo 21 de modo que siga básicamente el

valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776.

esquema de la Constitución Federal para la integración de la Cámara de Diputados”, sin embargo, en ninguna parte del Decreto se puede apreciar que la reforma al artículo 21 impugnado haya sido con el propósito de seguir el esquema de la Constitución Federal, sino por el contrario transgrede su espíritu reformador.

53. Sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo ya este Tribunal Pleno en diversos precedentes, se ha pronunciado básicamente en el sentido de que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo no pueden abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos que se encuentran en natural tensión: por un lado, un principio que este Tribunal ha denominado de economía procesal que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no pudiera tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta a una necesidad contraria, el no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto²⁷.

²⁷ El criterio sostenido en estos precedentes se ha aplicado en las siguientes acciones: a) Acción de Inconstitucionalidad 9/2005, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, resuelta el 13 de junio de 2005, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; b) Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, promovida por diputados de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California y Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo, resuelta el 4 de enero de 2007, por mayoría de 8 votos. Ministros disidentes: Franco, Gudiño y Valls; c) Acción de Inconstitucionalidad 2/2007, promovida por diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Aguascalientes, resuelta el 7 de agosto de 2007, por votos mayoría de 9 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos y Franco González Salas; d) Acción de Inconstitucionalidad

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

54. Es este último principio el que está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político. La democracia representativa es un sistema político en el que

41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales del Trabajo, Convergencia y Acción Nacional, resuelta el 8 de abril de 2008, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza; e) Acción de Inconstitucionalidad 170/2007, promovida por el Partido Político del Trabajo, resuelta el 10 de abril de 2008, por “unanimidad de 10 votos”, se determinó que las violaciones en el procedimiento legislativo no eran invalidantes. Ministros disidentes: Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Silva Meza. Cabe precisar que si bien en la declaratoria de resolución se dice que la votación es unanimidad de 10 votos, más adelante se indica que los Ministros disidentes “manifestaron su inconformidad con la primera parte del considerando sexto, relativa al estudio de las violaciones procedimentales en el proceso legislativo, y reservaron su derecho para formular voto de minoría”; f) Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, resuelta el 8 de julio de 2008, por unanimidad de 11 votos; g) Acción de Inconstitucionalidad 69/2008, promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, resuelta el 22 de septiembre de 2008, por unanimidad de 11 votos; h) Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, resuelta el 20 de noviembre de 2008, por mayoría de 8 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Franco González Salas y Gudiño Pelayo; k) Acción de Inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, resueltas el 24 de septiembre de 2009, por unanimidad de 10 votos; l) Acción de Inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008, promovidas por el Partido Acción Nacional, diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango y Partido de la Revolución Democrática, resuelta el 28 de septiembre de 2009, por unanimidad de 10 votos; m) Acción de Inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, promovidas por el diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango y el Partido de la Revolución Democrática, resuelta el 5 de octubre de 2009, por mayoría de 7 votos; n) Acción de Inconstitucionalidad 130/2008, promovida por diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, resuelta el 19 de octubre de 2009, por unanimidad de 11 votos; o) Acción de Inconstitucionalidad 71/2009 y sus acumuladas 72/2009, 73/2009, 75/2009, 76/2009 y 78/2009, promovida por diputados de la Novena Legislatura del Estado de Sinaloa y Partidos Políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Convergencia y Procurador General de la República, resueltas el 1º de diciembre de 2009, por unanimidad de 10 votos; p) Acción de Inconstitucionalidad 80/2009 y sus acumuladas 81/2009 y 82/2009, promovidas por los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo y por diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, resuelta el 3 de diciembre de 2009, por unanimidad de 11 votos; q) Acción de Inconstitucionalidad 5/2009, promovida por diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, resuelta el 25 de enero de 2010, por mayoría de 10 votos. Ministro disidente: Cossío Díaz; r) Acción de Inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República, resuelta el 15 de febrero 2010, por unanimidad de 11 votos; s) Acción de Inconstitucionalidad 19/2010, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, resuelta el 25 de octubre de 2010, por unanimidad de 9 votos; y, t) Acción de Inconstitucionalidad 26/2010 y sus acumuladas 27/2010, 28/2010 y 29/2010 promovida por Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Acción Nacional, resuelta el 29 de noviembre de 2010 por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su criterio en relación con las consideraciones relativas al marco constitucional general.

las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, en donde aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte no sólo de las mayorías, sino también de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los legisladores mismos cuando actúen como órgano de reforma constitucional.

55. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.
56. Así en conclusión el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

57. De conformidad con lo expuesto, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

58. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada

una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Todo lo anterior tiene sustento en las tesis aisladas L/2008²⁸ y XLIX/2008²⁹ de rubros **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN**

²⁸ La tesis P. L/2008, de la Novena Época de este Tribunal Pleno, es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, página 717 y su texto es el siguiente: “Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención”.

²⁹ La tesis P. XLIX/2008, de la Novena Época de este Tribunal Pleno, es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, página 709, y su texto es el siguiente: “Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

DE AQUÉL” y “FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”.

59. En suma, con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.
60. En conclusión, en un Estado Democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.
61. Ahora bien, a efecto de constatar si en el caso se violó o no el procedimiento de reformas a la Constitución Local, se considera necesario transcribir las disposiciones conducentes a las que debía sujetarse dicho procedimiento. Estas disposiciones se encuentran en la Constitución Política del Estado de Veracruz, la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Local, en materia de reformas constitucionales parciales y la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local³⁰, en relación al proceso legislativo.

³⁰ Cabe señalar que la propia norma especial —Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado— indica la regulación que habrá de cumplirse en materia de reformas constitucionales parciales, al disponer: “Artículo 3. Las iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucional cumplirán todos los trámites del proceso legislativo señalados en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo”.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE
IGNACIO DE LA LLAVE.**

**CAPÍTULO III
DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN**

“Artículo 84. Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos, excepto cuando las reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se aprobarán en una sola sesión, ordinaria o extraordinaria, por la misma mayoría, para lo cual el Congreso declarará previamente que se trata de un procedimiento especial.

Para que las reformas formen parte de esta Constitución será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de Cabildo y comunicarse al Congreso o a la diputación permanente dentro de los sesenta días naturales siguientes a aquel en que reciban el proyecto. Se tendrán por aprobadas las reformas por parte de los ayuntamientos que, transcurrido el plazo conferido, no hubieren comunicado su acuerdo.

Para la reforma total o la abrogación de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de este ordenamiento.

El Congreso o la Diputación Permanente hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas.

El procedimiento para las reformas constitucionales se reglamentará en la ley”.

**LEY NÚMERO 7 REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 84 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE
IGNACIO DE LA LLAVE, EN MATERIA DE REFORMAS
CONSTITUCIONALES PARCIALES.**

“CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar el procedimiento de reformas parciales a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del artículo 84 de la misma.

Artículo 2. Las iniciativas para reformar la Constitución contendrán un proyecto de decreto, en el que se señalarán las disposiciones objeto de reformas, adiciones o derogaciones, sin incluir propuestas para otros ordenamientos; en su caso, en los artículos transitorios del proyecto se señalarán los plazos para realizar las adecuaciones a la legislación relacionada.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Artículo 3. Las iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucional cumplirán todos los trámites del proceso legislativo señalados en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Artículo 5. Los Ayuntamientos celebrarán sesión extraordinaria del Cabildo para acordar la aprobación o rechazo a los proyectos de decreto de reforma constitucional, de acuerdo con las formalidades previstas en la Ley Orgánica del Municipio Libre.

CAPÍTULO II

Del Procedimiento Ordinario

SECCIÓN PRIMERA

Del Dictamen con Proyecto de Decreto en el Primer Período

Artículo 7. Si el dictamen es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el proyecto de decreto se depositará en la Secretaría General, para su resguardo y trámite conducente.

SECCIÓN SEGUNDA

Del Dictamen con proyecto de Decreto en el Segundo Período

Artículo 9. Todo proyecto de decreto de reforma constitucional aprobado en un primer período de sesiones ordinarias será nuevamente discutido y votado en el siguiente, en la sesión que determine la Junta de Trabajos Legislativos.

Artículo 11. En caso de aprobarse el proyecto de decreto en el segundo período de sesiones, el Presidente ordenará turnarlo a los Ayuntamientos, por conducto de la Secretaría General del Congreso.

CAPÍTULO IV

De la Remisión de los Proyectos de Decreto de Reforma Constitucional a los Ayuntamientos y su Tramitación

Artículo 19. La Secretaría General del Congreso remitirá a los Ayuntamientos el proyecto de decreto de reforma constitucional, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su aprobación.

Junto con el proyecto, se remitirán copias certificadas por el Secretario General del Congreso de la iniciativa y el dictamen, así como de los votos particulares y las propuestas de modificación que, en su caso, se hubiesen presentado, a fin de aportar a los Ayuntamientos la mayor información posible para la valoración del proyecto.

Artículo 20. La Secretaría General tomará las providencias necesarias para que exista constancia documental de la recepción por parte de los Ayuntamientos del proyecto de decreto y su expediente.

Artículo 21. Los Ayuntamientos tendrán sesenta días naturales, contados a partir del siguiente al de la recepción del proyecto, para comunicar su acuerdo al Congreso del Estado o a la Diputación

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.

Permanente, emitido en sesión extraordinaria del Cabildo, en la que se discuta y apruebe o rechace la reforma constitucional.

Artículo 22. Los Ayuntamientos, al discutir un proyecto de reforma constitucional, deberán aprobarlo o rechazarlo en sus términos, mas no podrán aprobarlo parcialmente o devolverlo al Congreso con propuestas de modificación; lo anterior, sin menoscabo de que en el acta de la sesión del Cabildo se hagan constar las consideraciones que estimen pertinentes.

Artículo 23. De transcurrir el plazo conferido sin que un Ayuntamiento comunique su acuerdo, se entenderá que aprueba la reforma constitucional.

Artículo 24. Para que las reformas formen parte de la Constitución Política del Estado será necesaria la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.

CAPÍTULO V

De la Recepción de los Acuerdos, Cómputo y Declaratorias de Reformas Constitucionales

Artículo 25. La Secretaría General del Congreso tendrá a su cargo la recepción y custodia de las actas de las sesiones de los Cabildos, en las que consten los acuerdos de aprobación o rechazo a las reformas constitucionales, e informará inmediatamente a la Junta de Trabajos Legislativos cuando se reúna la mayoría en sentido aprobatorio, ya sea de forma expresa o por haberse actualizado la afirmativa ficta prevista en el artículo 23 de esta Ley.

Artículo 26. La Junta de Trabajos Legislativos, al recibir el informe de la Secretaría General, enlistará el asunto en la siguiente sesión del Pleno del Congreso o de la Diputación Permanente, para los efectos de que se realice el cómputo respectivo y la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas.

Artículo 27. En la sesión en la que se haga el cómputo y la declaratoria de aprobación de las reformas, se señalarán los nombres de los municipios cuyos Ayuntamientos las hubiesen aprobado, primero de los que lo acordaron expresamente y luego los de aquellos en los que se haya configurado la afirmativa ficta; posteriormente, se mencionarán los que manifestaron su rechazo.

Artículo 28. Después de que se dé a conocer que la mayoría de los Ayuntamientos aprobó la reforma constitucional, el Presidente de la Mesa Directiva expresará lo siguiente: "La (número ordinal) Legislatura del Congreso del Estado (o, en su caso, la Diputación Permanente) declara que ha sido aprobada la reforma constitucional contenida en el Decreto (denominación del mismo)".

Pronunciada la declaratoria de reforma constitucional, se remitirá el Decreto correspondiente al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado".

**LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

**CAPÍTULO II
DEL PROCESO LEGISLATIVO**

“Artículo 48. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. A los Diputados al Congreso del Estado;
- II. A los Diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado;
- III. Al Gobernador del Estado;

Artículo 52. Tratándose de reformas a la Constitución del Estado, se seguirá el procedimiento previsto en la misma”.

62. De los anteriores artículos se desprende en lo que aquí interesa, que conforme a la Constitución local:

a) La Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos (artículo 84, primer párrafo).

b) Para que las reformas formen parte de la Constitución será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos (artículo 84, segundo párrafo).

c) El Congreso o la Diputación Permanente hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas (artículo 84, cuarto párrafo).

d) El procedimiento para las reformas constitucionales se reglamentará en la ley (artículo 84, quinto párrafo).

63. De las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Local se advierte que:

- a) Dicha Ley tiene por objeto reglamentar el procedimiento de reformas parciales a la Constitución Política del Estado (artículo 1º).

- b) Las iniciativas para reformar la Constitución contendrán un proyecto de decreto, en el que se señalarán las disposiciones a reformar, adicionar o derogar, sin incluir propuestas para otros ordenamientos; en su caso, en los artículos transitorios del proyecto se señalarán los plazos para realizar las adecuaciones a la legislación relacionada (artículo 2).

- c) Las iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucional cumplirán todos los trámites del proceso legislativo previstos en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo (artículo 3).

- d) Si el dictamen es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el proyecto de decreto se depositará en la Secretaría General, para su resguardo y trámite conducente (artículo 7).

- e) Todo proyecto de decreto de reforma constitucional aprobado en un primer período de sesiones ordinarias será discutido nuevamente y votado en el siguiente, en la sesión que determine la Junta de Trabajos Legislativos (artículo 9).

- f) En caso de aprobarse el proyecto de decreto en el segundo período de sesiones, el Presidente lo turnará a los Ayuntamientos dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su aprobación debiendo tomarse las providencias necesarias para que exista constancia

documental de la recepción por parte de los Ayuntamientos tanto del proyecto de decreto como de su expediente (artículos 11, 19 y 20).

g) Los Ayuntamientos tendrán sesenta días naturales, contados a partir del siguiente al de la recepción del proyecto, para comunicar su acuerdo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente, emitido en sesión extraordinaria del Cabildo, en la que se discuta y apruebe o rechace la reforma constitucional. En dicha sesión extraordinaria los Ayuntamientos deberán observar las formalidades previstas en la Ley Orgánica del Municipio Libre (artículos 21 y 5).

h) Los Ayuntamientos, al discutir un proyecto de reforma constitucional, deberán aprobarlo o rechazarlo en sus términos, pero no podrán aprobarlo parcialmente o devolverlo al Congreso con propuestas de modificación (artículo 22)

i) De transcurrir el plazo conferido sin que un Ayuntamiento comunique su acuerdo, se entenderá que aprueba la reforma constitucional (artículo 23).

j) Para que las reformas formen parte de la Constitución Política del Estado será necesaria la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos (artículo 24).

k) La Secretaría General del Congreso tendrá a su cargo la recepción y custodia de las actas de las sesiones de los Cabildos, en las que consten los acuerdos de aprobación o rechazo a las reformas constitucionales, e informará inmediatamente a la Junta de Trabajos Legislativos cuando se reúna la mayoría en sentido aprobatorio (artículo 25).

l) La Junta de Trabajos Legislativos, al recibir el informe de la Secretaría General, enlistará el asunto en la siguiente sesión del Pleno del Congreso o de la Diputación Permanente, para los efectos de que se realice el cómputo respectivo y la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas (artículo 26).

m) En la sesión en la que se haga el cómputo y la declaratoria de aprobación de las reformas, se señalarán los nombres de los municipios cuyos Ayuntamientos las hubiesen aprobado, primero de los que lo acordaron expresamente y luego los de aquellos en los que se haya configurado la afirmativa ficta; posteriormente, se mencionarán los que manifestaron su rechazo (artículo 27).

n) Después de que se dé a conocer que la mayoría de los Ayuntamientos aprobó la reforma constitucional, el Presidente de la Mesa Directiva declarará que ha sido aprobada la reforma constitucional contenida en el Decreto respectivo. Pronunciada la declaratoria de reforma constitucional, se remitirá el Decreto correspondiente al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado (artículo 28).

64. De las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado se advierte que:

a) El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados locales, diputados y senadores del Congreso de la Unión que hayan sido electos en el Estado y al Gobernador (artículo 48).

b) Tratándose de reformas a la Constitución Local se seguirá el procedimiento previsto en la misma (artículo 52).

65. Finalmente el artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado, señala:

“CAPÍTULO V
De las Iniciativas
SECCIÓN PRIMERA
De las Iniciativas de Ley o Decreto

Artículo 102. Las iniciativas que se presenten al Congreso, deberán contener:

- I. El fundamento constitucional que precise la facultad del Congreso para legislar en la materia;
II. Las razones en que se funden las propuestas de adición, reforma, derogación o abrogación de una ley o decreto;
III. Los antecedentes que sirven de base a la propuesta;
IV. Los elementos materiales y formales que sustenten la propuesta;
V. Las consideraciones de tiempo, lugar, modo, oportunidad y demás circunstancias que la motiven; y
VI. El articulado del decreto o ley que se propone, dividido y estructurado según lo aconseje la técnica legislativa”.

66. Ahora bien, la narrativa del procedimiento legislativo tal como se desprende de las constancias que integran los autos es la siguiente:
67. **Presentación de la iniciativa.** El diecisiete de enero de dos mil doce, el Gobernador de la Entidad, Javier Duarte de Ochoa, con fundamento en los artículos 34 fracción III de la Constitución Política del Estado y 48 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad, presentó al Congreso del Estado de Veracruz “iniciativa de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz”, en la que propuso reformar y adicionar los artículos 21, 56 y 67 de la Constitución Local³¹.
68. En la exposición de motivos de la mencionada iniciativa se señaló, en síntesis que:

³¹ Fojas 1 a 10 del Tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de la Entidad.

a) Los procesos democráticos son esencialmente dinámicos y por ello las normas que los rigen deben adecuarse constantemente a las nuevas necesidades de la realidad.

b) En cuanto a la configuración de las instituciones políticas del Estado los procesos electorales de dos mil cuatro y de dos mil diez evidenciaron un defecto en la redacción constitucional relativa a la integración del Congreso consistente en la indefinición de lo que debe considerarse “partido mayoritario”, en relación con la limitante que se impone a éste en el artículo 21, de no poder contar con más de cinco diputados de representación proporcional cuando dicho órgano legislativo se integra con un número de diputados entre cincuenta y sesenta.

c) A fin de corregir estas condiciones atípicas es necesario fijar el número exacto de diputados en la Constitución y establecer una limitante a la eventual sobre representación de los partidos políticos en el órgano legislativo fijada en términos porcentuales y no en un número absoluto.

d) El tope de cinco diputados al partido mayoritario dio lugar a cuatro diversas interpretaciones. “De ahí que me permita someter a la consideración de esta Soberanía una propuesta de reforma al artículo 21 de modo que siga básicamente el esquema de la Constitución Federal para la integración de la Cámara de Diputados”.

e) La propuesta de reforma al artículo 21 consiste en reducir el número máximo de diputados, que es de sesenta, a la cantidad fija de cincuenta, y se establecería con toda precisión que treinta de ellos se eligen por mayoría en distritos uninominales y veinte por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinomial.

f) Se mantiene de esta manera una proporción del sesenta por ciento electos por el principio de mayoría relativa y cuarenta por ciento por el de representación proporcional, que es la relación establecida en la Constitución Federal y aunque ésta no obligue a los Estados a ajustarse necesariamente a dicha proporción, lo cierto es que la misma resulta muy conveniente y ha probado su eficacia para combinar de mejor manera las virtudes de los sistemas representativos.

g) Dicho sistema procura conseguir una presencia justa de los diferentes partidos políticos sin poner en riesgo la gobernabilidad. Por ello se estima adecuado mantener la separación de los dos sistemas, de modo que la distribución de los diputados plurinominales refleje con la mayor exactitud posible la fuerza electoral de cada organización política y se coloque un límite razonable y jurisdiccionalmente admitido a la sobre representación que es connatural al sistema mayoritario, a fin de que ningún partido, al sumar los diputados electos por ambos principios pueda alcanzar un porcentaje del Congreso superior a dieciséis puntos porcentuales respecto del porcentaje de votación obtenido en el Estado. Esta fórmula está diseñada para que cualquiera que sea el partido que obtenga una mayor cantidad de votos o de triunfos en los distritos no se vea afectado en la asignación de diputados de representación proporcional derivada del número de votos emitidos a su favor por lo ciudadanos, pero que a su vez ello no produzca un exceso en la representación de un partido político.

h) Si con sus victorias en los distritos algún partido rebasa los mencionados dieciséis puntos porcentuales no se aplicaría la limitación basada en dichos puntos, porque el sistema nacional se funda en que el principio de mayoría debe tener un carácter

predominante ya que responde a la voluntad directamente expresada en las urnas por los habitantes de cada distrito y porque sería imposible política y jurídicamente dejar sin representación a un distrito uninominal que válidamente eligió a su diputado.

i) Por lo que se refiere a la conformación del órgano rector del proceso electoral, la experiencia deriva de la dificultad para designar consejeros electorales, lo que conduce a considerar que no resulta adecuado que varios consejeros salgan simultáneamente de dicho organismo y es preciso que puedan permanecer un período considerable de tiempo y renovarse escalonadamente pero de manera que no queden muchas vacantes al mismo tiempo y prever que el órgano esté integrado y completo de manera permanente. Con ese objeto se propone un esquema que aunque más complejo que el actual, permite obtener los resultados propuestos.

j) A fin de evitar que la elección de los miembros del Consejo General se imposibilite indefinidamente por no alcanzarse la votación calificada de dos tercios, como ya ocurrió en el ámbito federal, se propone remitir a la legislación ordinaria la previsión de un método alternativo o preferencial que permita conseguir dicha mayoría cuando ésta no se logre en dos rondas de votación efectuadas en el Congreso.

k) Otro aspecto tiene que ver con la certeza del proceso de calificación de la elección de gobernador y con la autoridad para hacerlo. Se propone que sea el Instituto Electoral Veracruzano la autoridad competente para calificar en una fase administrativa la elección referida. Ello, porque se rompía con el principio de certeza que rige la materia electoral dado que se deja durante un largo plazo la indefinición de quien resultó ganador en la elección, lo que constituye un elemento perturbador de la civilidad política y de estabilidad

gubernamental, y propicia que los conflictos postelectorales se agudicen por la omisión de un pronunciamiento oficial respecto de que fuerza política obtuvo la mayoría de votos.

69. Finalmente se transcribe el articulado del proyecto de decreto propuesto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 56 y 67, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y en los artículos transitorios, entre otras cosas, se señaló el plazo para que el Congreso Local realizara las adecuaciones correspondientes en las leyes secundarias, estableciendo treinta días naturales contado a partir del inicio de la vigencia del citado decreto.
70. **Turno para estudio y dictamen.** La Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso Local en sesión ordinaria del dieciocho de enero de dos mil doce acordó turnar la citada iniciativa a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen³².
71. El veintiséis de enero siguiente dicha Comisión Permanente formuló y aprobó su dictamen, en el cual se hicieron, esencialmente las siguientes consideraciones³³:
- a) Es competente para emitir el proyecto de dictamen de resolución, ello con fundamento en lo previsto en los artículos 33 fracción I, 35 fracción II, 38 y 84 de la Constitución Local; 18 fracción I, 38, 39 fracción XVIII y 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Local, en materia de reformas constitucionales parciales; 59, 61 párrafo primero, 62, 65, 75 y 79 del Reglamento para el Gobierno interior del mismo Poder.

³² Esto se advierte en la página 11 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

³³ Páginas 11 a 21 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

b) Del estudio de la iniciativa se advierte que el Ejecutivo del Estado estima necesario modificar las normas constitucionales que rigen los “procesos electorarios”, a efecto de precisar algunas disposiciones que han originado problemas de interpretación, como lo es el concepto de “partido de mayoritario” contenido en el artículo 21 del Código Político.

c) La iniciativa señala que el número de diputados que conformen el Congreso del Estado, que ahora se fijará en cincuenta y sin posibilidad de ampliarlo a sesenta, debe establecerse en el texto constitucional y no en la ley secundaria.

d) La previsión que se pretende incorporar a la Constitución relativa a la sobre representación de los partidos políticos en el Congreso, “se orienta a dar certidumbre plena en la integración del órgano legislativo, con respeto irrestricto al principio de representación proporcional y al valor del pluralismo político, que según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben privilegiarse, y esto ocurre aun cuando, en términos de la tesis respectiva, el porcentaje de la sobre representación se aparte del ocho por ciento que para el Congreso federal establece la Constitución General de la República, pues la conformación de los Congresos locales difiere sustancialmente de aquél”.

e) La iniciativa aborda el tema de la conformación del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano y, al respecto, plantea la necesidad de modificar el esquema para la renovación de dicho órgano, de manera que los Consejeros permanezcan cuatro años en su cargo, con posibilidad de una reelección, en tanto que el Consejero Presidente, con un período de seis años, no pueda ser reelecto, excepto cuando se le haya designado para suplir a otro por menos de tres años.

f) Es correcta la reducción del periodo de ejercicio de los Consejeros Electorales de nueve a cuatro años y que se permita su reelección, así como la prohibición de que el Presidente repita en el cargo, pues con la renovación escalonada será posible fortalecer periódicamente a este órgano y, al mismo tiempo, asegurar su correcta integración.

g) En lo que respecta a conferir al Instituto Electoral Veracruzano la atribución de realizar el cómputo estatal, la declaración de validez de la elección, la emisión de la constancia de mayoría de Gobernador, así como la declaración de Gobernador, se cita una jurisprudencia conforme a la cual no existe antinomia entre las facultades del órgano electoral y las del tribunal de la materia.

h) En el contexto de los preceptos constitucionales de que se ocupa la iniciativa, se estima necesario reformar la fracción XVIII del artículo 33, para homologarla con la disposición contenida en el texto del artículo 67, por lo que, al tener que agregar dicha reforma, se modificó la estructura del Decreto, para evitar que resultase excesivamente pormenorizado y, ante ello, se agrupan todos los preceptos que se reforman en un artículo único, a la vez que realizan algunos cambios menores en redacción y en técnica legislativa, sin contravenir el sentido de las propuestas.

i) Finalmente se transcribe el contenido del Decreto que reforma los artículos 21, 33 fracción XVIII, 56 fracción V y 67 fracción I, inciso c) de la Constitución Local.

72. **Debates. Primera etapa.** El treinta de enero de dos mil doce se celebró la décima sexta sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio

de la Llave. Se verificó el quórum. Se registraron cuarenta y tres asistencias, asimismo se registraron cuatro asistencias con posterioridad a la toma de las protestas respectivas y se justificó la inasistencia de una diputada por estar desempeñando una comisión propia de su representación popular³⁴.

73. Dado que el proyecto del orden del día fue publicado en la Gaceta Legislativa se aprobó la dispensa de su lectura. Se dispensó la lectura del acta de la sesión anterior. Se tomó protesta a cuatro diputados integrantes del Congreso Local. Se dio lectura a la correspondencia recibida en dicho Congreso. Se desahogaron diversas iniciativas, entre ellas, en su primera etapa —por tratarse de reformas a la Constitución Local—, el dictamen con proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 33 fracción XVIII, 56 fracción V y 67 fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución de la Entidad. En virtud de que dicho decreto había sido publicado en la Gaceta Legislativa se aprobó en votación económica la dispensa de su lectura.
74. Con base en el artículo 121 del Reglamento se declaró abierto el debate y en razón de que el dictamen constaba de menos de diez artículos, éste fue discutido en lo general y en lo particular en un solo acto, en su primer periodo. No había diputados registrados en la Mesa Directiva para posicionamientos, “pero lo abrimos para, si no hay un posicionamiento, abriríamos el registro de oradores de acuerdo a lo que dispone el artículo 121 de nuestro reglamento, fracción III”.
75. Se abrió el registro de oradores para la discusión del dictamen, en lo general y en lo particular, en un solo acto, en su primer periodo.
76. Se propuso una reserva al artículo 21 cuarto párrafo, fracción V de la Constitución Local, según se asentó en el acta, en los términos del

³⁴ Páginas 22 y 23 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

artículo 110 del Reglamento³⁵, a nombre de los diputados María del Carmen Escudero Fabre, Jesús Danilo Alvizar Guerrero, Armando Méndez de la Luz y Rogelio Franco Castán. Al respecto en el acta mencionada se asentó lo siguiente:

“(…) El sistema de elección por mayoría simple de votos para los diputados en distritos uninominales, si bien permite formar mayoría parlamentaria, no garantiza la representatividad de todas las fuerzas políticas significativas. La falta de representatividad conduce al problema de la legitimidad, lo que a su vez influye a la gobernabilidad que es el propósito central de los sistemas de mayoría. Por ello, dejar el 16% la sobre representación y no el 8% que establece la Constitución General de la República en su artículo 54 fracción V, genera efectos perniciosos para el principio de la representación proporcional, la democracia y la sociedad, representando un grave retroceso en la democracia representativa que debe existir en todo Congreso estatal. El sistema electoral mexicano es desproporcionado o con baja proporcionalidad que, por razones del proceso político, tiende a reducir la brecha de la desproporcionalidad. Hoy en día es una respuesta a los clamores de la democracia que impera en nuestro país. Tan es así que cabe señalar que en noviembre del año pasado el pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión aprobó modificar el artículo 122, apartado C, fracción III de la Constitución General de la República, con lo que proponen se suprima la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y establece un límite de 8% a la sobre representación de algún grupo parlamentario en la misma. Actualmente esa fracción establece que para el partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría en la elección de diputados locales y al menos el 30% de la votación total se el sumarían los diputados plurinominales necesarios para contar con mayoría absoluta. La reforma de referencia fue aprobada por consenso, por consenso de todas las fuerzas políticas representadas en dicha Cámara de Diputados y establece que, en ningún caso, ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, ya sea de mayoría relativa o plurinominales, que representen un porcentaje del total de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que exceda en 8 puntos a su porcentaje de votación total emitida. Aún y cuando dicha reforma se encuentra en análisis por parte de la Cámara de Senadores, es importante señalar que el espíritu reformado de nuestro Congreso de la Unión es el de reducir la sobre representación en los congresos locales, armonizándolos a lo establecido en nuestra Carta Magna, por lo que una reforma en un sentido diverso a la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos atentaría en contra de la potestad soberana de nuestro pacto a nivel federal y de los acuerdos y el diálogo en

³⁵ “Artículo 110. El Pleno no considerará ninguna propuesta de modificación al dictamen en lo general o en lo particular, que no haya sido depositada por el o los diputados autores en la Junta de Trabajos Legislativos dentro del término que regula el artículo anterior en su segundo párrafo. Se exceptúa de esta regla la propuesta de modificación presentada por escrito en el momento del debate, respaldada por la firma de, por lo menos, otros tres diputados y aprobada por el Pleno”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

materia democrática en nuestro país. Por todo lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 120 y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder legislativo, se propone al pleno de esta honorable Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, la presente reserva a la reforma del artículo 21, cuarto párrafo, fracción V de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, del decreto que nos ocupa, la cual establece lo siguiente: 'En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en 16 puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida por el 16%. Los diputados signantes del documento y un servidor proponemos que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en 8 puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el 8%. Compañeros y compañeros (sic) del Partido Revolucionario Institucional, está en sus manos fortalecer la democracia y la representatividad de las minorías en nuestro Estado”.

77. Se pidió que la Secretaría diera fe de la suscripción de la mencionada reserva. En virtud de que se reunían los requisitos establecidos en el artículo 110 de su Reglamento se votó por doce votos a favor, treinta y cuatro en contra y cero abstenciones. Por lo que la propuesta fue desechada.
78. Continuando con el procedimiento de discusión se abrió el registro de oradores, inscribiéndose en inicialmente sólo el diputado Eduardo Andrade Sánchez en pro y, en contra, el diputado Danilo Alvizar Guerrero, quienes hicieron uso de la palabra en la tribuna³⁶. Sin embargo posteriormente también se les concedió el uso de la palabra a los diputados: Martha Lilia Chávez González, Rogelio Franco Castán y Oscar Agustín Lara Hernández, quienes se manifestaron en contra y a los diputados Francisco Javier Lara Arano y Flavino Ríos Alvarado quienes se manifestaron a favor.

³⁶ Esta acta de sesión obra a fojas 22 a 48 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

79. **Votación y aprobación del Dictamen. Primera etapa.** Enseguida de la intervención de los oradores, se sometió a votación en lo general y en lo particular, en su primera etapa, el dictamen de mérito, siendo aprobado por votación de treinta y cuatro votos a favor, doce en contra y cero abstenciones. En virtud de que el resultado aprobatorio arrojó más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, con fundamento en el artículo 7 de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Local en materia de reformas constitucionales parciales, se ordenó depositar el proyecto de decreto en la Secretaría General del Congreso para su resguardo y trámite conducente³⁷.
80. **Aprobación del dictamen. Segunda etapa.** El diecisiete de julio de dos mil doce se llevó a cabo la décima segunda sesión ordinaria correspondiente al segundo periodo de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso Local³⁸. Se verificó el quórum. Se registraron cuarenta y cuatro asistencias, se justificaron cinco inasistencias por estar realizando actividades propias de su encargo.
81. Con fundamento en el artículo 84 párrafo primero de la Constitución Local se llevó a cabo el desahogo del proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 33 fracción XVIII, 56 fracción V y 67 fracción I, inciso c), párrafo segundo y tercero, de la Constitución de la Entidad, para su discusión y votación, en su segunda etapa, toda vez que ya había sido aprobado en su primera etapa por la citada Legislatura del Congreso en el primer periodo de sesiones. Se dispensó su lectura en virtud de que el decreto se había publicado en la Gaceta Legislativa.

³⁷ Esta votación se advierte en la foja 40 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

³⁸ Fojas 130 a 144 del Tomo I de pruebas.

82. De conformidad con la fracción III del artículo 121 y el artículo 122 del Reglamento respectivo³⁹, se procedió al registro de oradores para la discusión en lo general y en lo particular, en su segunda etapa. Al no haberse registrado algún orador, se procedió a la votación, con treinta y cinco votos a favor, nueve en contra y cero abstenciones. En virtud de que el resultado fue de más de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso se declaró aprobado y se ordenó remitir el mencionado Decreto a los doscientos doce Ayuntamientos de la Entidad, para los efectos señalados en el artículo 84 de la Constitución Local⁴⁰.
83. **Oficios por los que se envió a los Ayuntamientos el Decreto de reformas a la Constitución Local. Actas de sesiones de los cabildos.** A fojas ciento noventa y siete a cuatrocientos siete del Tomo I del cuaderno de pruebas obran los oficios números 1489 al 1632 y 1634 al 1697, por los que se remitió el proyecto de Decreto de reforma

³⁹ “Artículo 121. La duración de la discusión en lo general, no será mayor de dos horas, pero por decisión del Pleno, en votación económica, podrá prorrogarse por el tiempo que se acuerde.

(...)

III. Los oradores hablarán desde la tribuna conforme al orden que establezca el Presidente. Por cada orador en contra podrá hablar uno en pro, independientemente del grupo legislativo al que pertenezca, pero la intervención de cada uno no será mayor de diez minutos. No se permitirá el debate cuando un diputado haga uso de la tribuna para razonar su voto;

(...)

Artículo 122. Cuando haya concluido la votación de un proyecto en lo general, o cuando se inicie la discusión de un proyecto del que el Pleno conozca simultáneamente en lo general y en lo particular, el Presidente instruirá a la Secretaría para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

Cuando el artículo a reservar conste de varios apartados, párrafos, fracciones o incisos, el diputado que lo reserve deberá indicar la parte específica cuya reserva solicite y sobre la cual versará su propuesta.

Una vez registradas todas las reservas por la Secretaría, ésta informará respecto de las mismas y, si ya no hay diputado que desee formular alguna reserva, la Presidencia declarará cerrado el registro de éstas. Después de dicha declaración no se admitirá otra nueva reserva, salvo que, como resultado de algún cambio aprobado durante la discusión en lo particular, deba considerarse una propuesta adicional, en cuyo caso será necesaria la aprobación del Pleno en votación económica, previa consulta que le formule el Presidente. Las propuestas adicionales se discutirán una vez que se hayan agotado la discusión y votación de las originalmente registradas.

Las propuestas relativas a las reservas enlistadas se discutirán separadamente una por una, aunque se refieran a un mismo párrafo, fracción o apartado del artículo reservado.

Una vez expuesta la propuesta por su autor, el Presidente consultará al Pleno si se admite para su discusión. Si no se admite ninguna propuesta para una determinada parte de un artículo, el Presidente declarará que dicha parte queda aprobada junto con los demás artículos que no se hubieren reservado.

Si discutida la propuesta es aprobada por el Pleno, la Secretaría tomará nota de la misma. Si es rechazada, se tendrá por aprobado el texto original sin modificación”.

⁴⁰ Esta votación se advierte en la foja 144 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

constitucional a los Ayuntamientos del Estado. Asimismo, a fojas cuatrocientos once a setecientos cincuenta y nueve del Tomo I del expediente de pruebas, obran ciento veintidós actas de diversos Municipios del Estado que aprobaron el Decreto de reformas a la Constitución Estatal de mérito, de las cuales ciento diecinueve fueron a favor, dos en contra y hay un acta incompleta que no refleja el sentido de la votación (foja 553, Tomo I del expediente de pruebas).

84. **Declaratoria.** En sesión de veinte de julio de dos mil doce se dio cuenta a la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado con el oficio del Secretario General del Congreso Local por el que informa que hasta dicha fecha, ciento diecinueve Ayuntamientos, que representan la mayoría de los existentes en la Entidad, enviaron sus respectivas actas de sesión de Cabildo en las que constan los acuerdos de aprobación del proyecto de decreto de reformas a la Constitución Local, así como el nombre de los Municipios que votaron a favor y en contra del mencionado decreto de reformas. Por lo que, con fundamento en el artículo 84 de la Constitución Estatal y al haberse aprobado previamente en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos, así como por la mayoría de los Ayuntamientos de la Entidad, la Legislatura del Estado declaró aprobado el proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 33 fracción XVIII, 56 fracción V y 67 fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución del Estado. En consecuencia, ordenó turnarlo al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado⁴¹.
85. **Publicación.** El veintitrés de julio de dos mil doce se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el “Decreto número 566 que reforma los artículos 21, 33 fracción XVIII, 56 fracción V y 67 fracción I

⁴¹ Fojas 783 a 792 del Tomo II del cuaderno de pruebas.

inciso c), párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”⁴².

86. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que en el presente asunto sí se cumplió con el proceso de reformas a la Constitución Local en términos de la regulación pertinente, pues como se advierte de la relatoría anterior y de acuerdo con las constancias que obran agregadas en autos: la iniciativa de reforma fue suscrita por el Gobernador de la Entidad quien tiene facultades para tal efecto y esta iniciativa contenía un proyecto de decreto por el que se proponía reformar la Constitución Local, señalándose en dicho proyecto las disposiciones objeto de las reformas —artículos 21, 56 y 67—, asimismo, en los artículos transitorios del referido decreto se señaló el plazo de treinta días naturales para que se realizarán las adecuaciones a la legislación secundaria correspondiente, relacionada con la reforma.
87. La Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso Local turnó la iniciativa a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen. Esta Comisión Permanente formuló y aprobó su dictamen, en el que se advierten los fundamentos y motivos o razones que tomaron en cuenta para reformar los artículos propuestos, con algunas modificaciones.
88. Se llevó a cabo el debate en su denominada primera etapa (en sesión de treinta de enero de dos mil doce), en el primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura sometiéndose el proyecto a discusión en lo general y en lo particular. Se propuso una reserva al artículo 21 cuarto párrafo, fracción V del proyecto de reformas, la cual fue sometida a votación y desechada por treinta y cuatro votos con

⁴² Fojas 57 y siguientes del expediente principal.

doce en contra. Posteriormente se continuó con el proyecto de discusión y se abrió el registro de oradores, siendo que del acta de dicha sesión se advierte que hablaron a favor del dictamen tres diputados —Eduardo Andrade Sánchez, Francisco Javier Lara Arano y Flavino Ríos Alvarado—, mientras que cuatro diputados hablaron en contra —Jesús Danilo Alvízar Guerrero, Martha Lilia Chávez González, Rogelio Franco Castán y Oscar Agustín Lara Hernández—. Posteriormente, se sometió a votación en lo general y en lo particular, en su primera etapa, aprobándose en ambos casos las propuestas por una mayoría de treinta y cuatro votos a favor, doce en contra y cero abstenciones, y en virtud de que el resultado arrojó más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, se ordenó depositar el proyecto en la Secretaría General del Congreso para su resguardo y trámite conducente.

89. En la segunda etapa (en sesión de diecisiete de julio de dos mil doce) en el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso local se llevó a cabo el desahogo del proyecto de decreto para su discusión y aprobación, aprobándose con treinta y cinco votos a favor, nueve en contra y cero abstenciones, y toda vez que el resultado fue mayor a las dos terceras partes de los integrantes del Congreso estatal se declaró aprobado y se ordenó remitirlo a los doscientos Ayuntamientos del Estado para continuar con el trámite respectivo.
90. Se envió el decreto de reformas a la Constitución a los doscientos doce Ayuntamientos del Estado, de los cuales ciento diecinueve aprobaron el Decreto. Posteriormente (en sesión de veinte de julio de dos mil doce) la Secretaría General del Congreso dio cuenta con lo anterior, señalando que los Ayuntamientos que aprobaron el decreto de reformas representan la mayoría de los existentes en el Estado,

precisando el nombre de los Municipios que votaron a favor y en contra. Así, al haberse aprobado previamente en dos periodos de sesiones ordinarias sucesivas, así como por la mayoría de los Ayuntamientos de la Entidad, la Legislatura Estatal declaró aprobado el proyecto de decreto de reformas a la Constitución Local. En consecuencia, se ordenó turnarlo al Poder Ejecutivo Local para efectos de su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado, la cual fue realizada el veintitrés de julio de dos mil doce.

91. Conforme a todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que en la reforma sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para una reforma constitucional y se permitió la participación de todas la fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación.
92. En efecto, de acuerdo con las constancias de autos, en el caso se cumplió con los estándares establecidos por este Alto Tribunal, a la luz de los cuales debe evaluarse la regularidad constitucional del procedimiento legislativo precisado con antelación. Ello, toda vez que:
93. **a) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.** Lo anterior es así, porque de autos no sólo no se advierte alguna irregularidad que hubiera impedido a las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso local a participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad, cuestión ésta que por lo demás no fue planteada por los promoventes.
94. Por el contrario, se advierte el cumplimiento de este primer criterio, desde la primera etapa (sesión de treinta de enero de dos mil doce)

para reformar los preceptos impugnados, pues fue presentada una reserva del artículo 21 por parte de cuatro diputados —Jesús Danilo Alvizar Guerrero, María del Carmen Escudero Fabre, Rogelio Franco Castán y Armando Méndez de la Luz—, la cual fue sometida a votación y desechada por treinta y cuatro votos, pasando al registro de oradores donde todas las fuerzas políticas tuvieron en posibilidad de participar y opinar respecto del dictamen de la Comisión.

95. Ya en esta fase en el Pleno el Congreso Local se llevó a cabo un proceso deliberativo pues al abrirse el registro de oradores hablaron a favor del dictamen tres diputados —Eduardo Andrade Sánchez, Francisco Javier Lara Arano y Flavino Ríos Alvarado—, y cuatro diputados hablaron en contra —Jesús Danilo Alvizar Guerrero, Martha Lilia Chávez González, Rogelio Franco Castán y Oscar Agustín Lara Hernández—, obteniéndose una votación de treinta y cuatro votos a favor del dictamen, doce en contra y cero abstenciones, esto es, se alcanzó una votación aprobatoria de más de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso Local. Cabe señalar que votaron en contra diez diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, un diputado del Partido de la Revolución Democrática y un diputado ciudadano⁴³.
96. Por su parte, ya en la segunda etapa del procedimiento (sesión de diecisiete de julio de dos mil doce) ningún diputado solicitó hacer uso de la voz⁴⁴ por lo que se tomó la votación obteniéndose treinta y cinco votos a favor, nueve en contra y cero abstenciones. Los diputados que

⁴³ Fojas 39 y 40 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

⁴⁴ “[E]n razón de lo anterior y de conformidad con lo que dispone la fracción III del artículo 121 y 122 de nuestro reglamento, procederemos al registro de oradores para la discusión, en lo general y en lo particular, en un solo acto, del proyecto que nos ocupa en su segunda etapa.

Se instruye a la Secretaría tome nota del registro de oradores y, asimismo, consulte a la asamblea si algún diputado tiene interés de reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

Diputado presidente, informe a usted que ningún diputado ha solicitado hacer uso de la voz ni se ha reservado algún artículo para su discusión en lo particular.

No habiendo quien haga uso de la palabra, procédase a la apertura del sistema electrónico para la votación nominal, en lo general y en lo particular del proyecto de decreto, en su segunda etapa, hasta por un minuto. (...)”. Esto obra a fojas 143 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

votaron en contra fueron siete del Partido Acción Nacional, uno del Partido de la Revolución Democrática y un diputado ciudadano⁴⁵.

97. Por lo tanto, la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, pues todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del dictamen que se sometió a discusión y votación.
98. De esta manera, se advierte que en el proceso legislativo el Congreso estatal funcionó como una cámara de deliberación política, en cuyo contexto las mayorías y las minorías tuvieron la posibilidad de hacerse oír.
99. **b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas.** En efecto, como se estableció con antelación, las votaciones por las que se aprobó el dictamen de reformas constitucionales se ajustaron en cada una de sus etapas, a las reglas establecidas por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a que dichas reformas deben ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos.
100. En efecto, y como ya dijimos, la primera etapa de la reforma constitucional fue aprobada por treinta y cuatro votos a favor, mientras que en la segunda etapa votaron a favor treinta y cinco diputados, de un total de cincuenta que integran el Congreso de la Entidad. Por lo tanto, al haberse dado en ambas etapas la votación de más de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, es claro que se cumple con el criterio consistente en que el proceso deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas para reformar la Constitución Local.

⁴⁵ Fojas 143 y 144 del Tomo I del cuaderno de pruebas.

101. **c) En el caso, se advierte también que en el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas.**
102. Lo anterior, en virtud de que las discusiones llevadas a cabo se dieron en dos sesiones plenarias que fueron públicas, la primera porque de la lectura del acta de treinta de enero de dos mil doce, se advierte en varias ocasiones que aparte de los diputados se encontraba público presente, pues incluso en esta sesión tomaron protesta diversos diputados y al concluir la sesión y clausura del primer período de sesiones ordinarias se expresó: "...solicito a los diputados y público presente ponerse de pie". Asimismo, de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: las actas de las sesiones, la versiones estenográficas de las mismas, la publicación en los instrumentos oficiales de las normas constitucionales adoptadas, incluso a través de la red de Internet⁴⁶.
103. Ahora bien, respecto al planteamiento de los partidos políticos Movimiento Ciudadano y del Trabajo en el sentido de que al haberse aprobado la iniciativa por "mayoriteo" de los diputados del Partido Revolucionario Institucional se incumplió lo establecido por el artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado⁴⁷, el mismo es infundado, por las siguientes razones.

⁴⁶ <http://www.legisver.gob.mx/>

⁴⁷ "Artículo 102. Las iniciativas que se presenten al Congreso, deberán contener:
I. El fundamento constitucional que precise la facultad del Congreso para legislar en la materia;

104. Este artículo reglamentario establece que las iniciativas que se presenten al Congreso Local deben reunir una serie de requisitos, a saber: a) el fundamento constitucional que precise la facultad del Congreso para legislar en la materia; b) las razones en que se funden las propuestas de adición, reforma, derogación o abrogación de una ley o decreto; c) los antecedentes que sirven de base a la propuesta; d) los elementos materiales y formales que sustenten la propuesta; e) las consideraciones de tiempo, lugar, modo, oportunidad y demás circunstancias que la motiven; y, f) el articulado del decreto o ley que se propone, dividido y estructurado según lo aconseje la técnica legislativa.
105. Tal y como ya quedó apuntado líneas arriba, en el apartado de la presentación de la iniciativa de reformas a la Constitución Local impugnada, se advierte el cumplimiento esencial de todos los requisitos antes señalados, con excepción del inciso a) que consiste en citar en la iniciativa el fundamento constitucional que precise la facultad del Congreso para legislar en la materia, sin embargo este Tribunal Pleno estima que esa deficiencia no tiene un potencial invalidante del procedimiento de reformas a la Constitución local conforme a los estándares que se han descrito con anterioridad. En efecto, a pesar de que no se señaló en la iniciativa el fundamento constitucional del Congreso para legislar en la materia (reforma constitucional), de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Local el Congreso de la entidad cuenta con la facultad de reformar en todo o en parte la Constitución de la Entidad, siguiendo el

II. Las razones en que se funden las propuestas de adición, reforma, derogación o abrogación de una ley o decreto;

III. Los antecedentes que sirven de base a la propuesta;

IV. Los elementos materiales y formales que sustenten la propuesta;

V. Las consideraciones de tiempo, lugar, modo, oportunidad y demás circunstancias que la motiven; y

VI. El articulado del decreto o ley que se propone, dividido y estructurado según lo aconseje la técnica legislativa”.

procedimiento que se describió en el desarrollo de este apartado, por lo tanto, la falta de cita de este fundamento en la iniciativa de reforma es irrelevante dado que como hemos visto, en el caso se cumplieron todas las formalidades del proceso legislativo y se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, aplicándose correctamente las reglas de votación establecidas para tal efecto.

106. De igual manera es infundado el argumento de los promoventes consistente en que el decreto de reformas a la Constitución Local transgrede la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado, ya que en la exposición de motivos se señaló que la propuesta de reforma al artículo 21 seguiría básicamente el esquema de la Constitución Federal para la integración de la Cámara de Diputados; sin embargo, en ninguna parte del decreto aprobado se puede apreciar que la reforma al artículo 21 haya sido con el propósito de seguir este esquema federal.

107. Al respecto es de señalarse que los promoventes citan la parte de la iniciativa que consideran les favorece, sin embargo cuando se señala en la iniciativa “De ahí que me permita someter a la consideración de esta Soberanía una propuesta de reforma al artículo 21 de modo que siga básicamente el esquema de la Constitución Federal para la integración de la Cámara de Diputados”, ésta únicamente se refiere a la conformación de dicha Cámara en su integración de treinta diputados electos por el principio de mayoría relativa y veinte por el principio de representación proporcional y, expresamente se refieren a los procesos electorales locales de dos mil cuatro y dos mil diez que evidenciaron un defecto en la redacción constitucional de la integración del Congreso respecto a la indefinición de lo que debe considerarse como “partido mayoritario”, en relación con la limitante de

no poder contar con más de cinco diputados de representación proporcional cuando dicho órgano legislativo se integraba con un número de diputados entre cincuenta y sesenta.

108. Son estas últimas las razones precisadas en la iniciativa por las que se consideró que era necesario fijar el número exacto de diputados en la Constitución Local y establecer una limitante a la eventual sobre representación de los partidos políticos fijada en términos porcentuales y no en un número absoluto. La propuesta consistió en reducir el número máximo de diputados que era de sesenta a cincuenta y en establecer que treinta de ellos se elegirían por mayoría en distritos uninominales y veinte por representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal, sin embargo, nunca se expresó que la intención fuera adoptar el límite del ocho por ciento a la sobre representación que se maneja a nivel federal, sino por el contrario, únicamente se refirió para resaltar las virtudes de los sistemas representativos y justificar así el establecimiento de un límite razonable y jurisdiccionalmente admitido a la sobre representación.
109. Además, este Tribunal Pleno considera que aún en el hipotético caso de que en la iniciativa se hubiese señalado expresamente que la intención de la reforma fuera adoptar los parámetros y límites a la sobre representación federales, lo cierto es que el órgano reformador no está obligado a adoptar sin más las razones dadas en la exposición de motivos, pues siempre que se sigan y observen las reglas del proceso de reformas y se permita una efectiva y verdadera deliberación parlamentaria en la que tengan participación las fuerzas minoritarias —tal como sucedió en el caso—, el órgano reformador puede modificar los parámetros precisados en la exposición de

motivos presentada impactando ello incluso en la redacción de las normas expedidas⁴⁸.

110. Por todo lo anterior, resultan infundados los argumentos hechos valer en torno a las violaciones al proceso de reformas a la Constitución local, dado que no se violó el proceso legislativo que dio origen a la reforma del artículo de la Constitución Local impugnado.
111. **TEMA 2. Límite a la sobre representación en la integración del Congreso (Artículos impugnados 21 de la Constitución Local y 259 del Código Electoral de la Entidad).**
112. Los artículos impugnados indican:

“Artículo 21. El Congreso del Estado se compondrá por cincuenta diputados, de los cuales treinta serán electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, y veinte por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

El Congreso se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día cinco de noviembre inmediato posterior a las elecciones.

La ley desarrollará la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional con base en lo previsto en este artículo. Para la modificación de la demarcación de los distritos electorales uninominales se atenderá lo establecido por esta Constitución y la ley.

La elección de diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación se sujetarán a las siguientes bases y a lo que disponga la ley.

⁴⁸ Sirven de apoyo, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 15/1992 de rubro “LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN” y la tesis aislada 1ª. LXXXV/2007 de rubro “PROCESO LEGISLATIVO. LAS RAZONES EXPUESTAS POR LOS ÓRGANOS QUE PARTICIPAN EN ÉL Y QUE NO FUERON REFLEJADAS EN LAS DISPOSICIONES LEGALES PROMULGADAS EN EL DECRETO RESPECTIVO, NO FORMAN PARTE DEL CUERPO LEGAL DE UN ORDENAMIENTO, POR LO QUE EN SU INTERPRETACIÓN NO PUEDEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NO INCORPORADOS EN EL TEXTO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL DE QUE SE TRATE”. Los datos de localización de estos criterios son los siguientes: Octava Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo 52, abril de 1992, página 11; y, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, junio de 2007, página 203.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos veinte de los distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación estatal emitida para las listas tendrá derecho a que le sean asignados diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubieren obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su porcentaje de la votación estatal emitida, el número de diputados de su lista que le correspondan;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el dieciséis por ciento; y,

VI. En los términos de lo establecido en las bases contenidas en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos con derecho a ello, en proporción directa con las respectivas votaciones estatales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Los diputados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato siguiente, ni aun con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio”.

“Artículo 259. El cómputo de la circunscripción plurinominal, se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Se revisarán las actas de cómputo distrital y se tomará nota de los resultados que en ellas consten;

II. La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal;

III. Se levantará el acta circunstanciada correspondiente, haciendo constar los incidentes y resultados del cómputo, anotando los distritos electorales en que se interpusieron recursos, su contenido y los recurrentes;

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

IV. Se hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido al menos el dos por ciento del total de la votación emitida, para todas las listas registradas en la circunscripción plurinominal.

Para los efectos de la aplicación de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.

En la aplicación de la fracción III del párrafo cuarto del referido artículo 21 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación estatal emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el dos por ciento, los de los candidatos no registrados y los votos nulos.

Ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios.

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

113. En este tema los argumentos de invalidez que de manera coincidente hacen valer los partidos políticos promoventes en las acciones de inconstitucionalidad 41/2012, 42/2012 y 43/2012, son esencialmente los siguientes:
114. El **Partido de la Revolución Democrática** en la **acción 41/2012** indica que se violan los artículos 41, 54 fracción V, 116 fracciones II y IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal porque la determinación del límite a la sobre representación del partido mayoritario en la integración total del Congreso del Estado de Veracruz de dieciséis puntos porcentuales sobrepasa el parámetro que al efecto prevé la Constitución Federal en el artículo 54 fracción V y que establece una base del ocho por ciento para la distribución de candidatos postulados por el principio de representación proporcional.

115. En el supuesto de que existan, coaliciones totales o parciales en el Estado, inicialmente los participantes en dichas coaliciones aportan votos a favor del partido mayoritario, y en los lugares en los cuales existen coaliciones parciales, también obtienen espacios de representación proporcional, ya sea para el mismo partido u otro, por lo que el partido que ya obtuvo espacios por el principio de mayoría relativa, además, tendrá espacios por representación proporcional, lo que llevaría a lograr a un partido la sobre representación en el Congreso local, vulnerando el principio de equidad en el reparto de curules en el estado.
116. El artículo 21 de la Constitución Local impugnado es contrario a la Constitución Federal porque afecta los principios de objetividad y legalidad dispuestos en el artículo 116 fracción IV, inciso b) y también infringe el artículo 133 de la Constitución Federal porque el autor de la Constitución Federal es distinto y está por encima de la voluntad particular de los órganos que surgen por mandato del poder constituyente.
117. Esta reforma constitucional y legal le permite al partido mayoritario secuestrar materialmente al Congreso del Estado disminuyendo a su mínima expresión la participación de los partidos políticos de oposición, pues el partido mayoritario junto con sus aliados (Partido Verde Ecologista y Nueva Alianza) podrán reformar la Constitución de la entidad sin necesidad de consultar a la representación política de su oposición.
118. En esta reforma no existe ningún argumento que justifique la incorporación de un límite máximo de sobre representación de dieciséis puntos porcentuales, únicamente se cita por analogía, el caso del Estado de Quintana Roo, que a decir de los autores de la reforma controvertida, la Suprema Corte calificó de constitucional; sin

embargo, esta determinación del Máximo Tribunal no significa que sea aplicable por analogía al caso de Veracruz ya que en aquel precedente la Corte analizó el diseño del sistema electoral del Estado de Quintana Roo, siendo que la declaración de invalidez y la jurisprudencia que derivó de ese asunto, únicamente pueden producir efectos jurídicos dentro del sistema en el cual fueron emitidos y/o calificados.

119. El límite de sobre representación de dieciséis por ciento previsto en los artículos 21 de la Constitución Local y 259 del Código Electoral estatal resulta contrario a los principios de certeza y equidad que deben observarse en materia electoral, pues se favorece injustificadamente al partido mayoritario y se le permite una sobre representación tal que inclusive anula la participación o reduce a su mínima expresión a los partidos políticos de oposición, pues en virtud de este límite un partido político que en la contienda electoral obtenga, por ejemplo, el treinta y cinco por ciento de los votos en la elección de diputados, materialmente podrá contar con el cincuenta y uno por ciento (35 + 16) de los diputados que integran el Congreso del Estado de Veracruz. ¿Qué razón de proporcionalidad existe en ello?
120. En todo caso, el diseño del sistema electoral previsto en la Constitución Federal sí se puede aplicar de manera análoga al caso de Veracruz, pues resultan idénticos entre sí (proporcionalmente hablando).
121. Por su parte, los partidos políticos **Movimiento Ciudadano y del Trabajo** en las acciones **42/2012 y 43/2012** señalaron, coincidentemente, que se violan los artículos 9º, 35 fracciones II y III, y 41 fracción I párrafo segundo, 54, fracción V y 122 párrafo sexto, punto C, Base Primera, fracción III, segundo párrafo de la Constitución Federal, así como los artículos 4º párrafo segundo y 15 fracciones I y II

de la Constitución Local, porque el espíritu de la norma suprema en materia de sobre representación para los partidos políticos en la integración de sus diputaciones locales, es sobre el ocho por ciento de diputados por ambos principios.

122. Al colocar al dieciséis por ciento la sobre representación y no el ocho por ciento que establece la Constitución Federal en sus artículos 54 fracción V y 122 párrafo sexto, punto C, Base Primera, fracción III, segundo párrafo, se generan efectos perniciosos para el principio de la representación proporcional, la democracia y la sociedad, ocasionando un grave retroceso en la democracia representativa que debe de existir en todo Congreso Estatal. Tan es así que el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en noviembre del año pasado aprobó la modificación al artículo 122, apartado C, fracción III de la Constitución Federal, por la que se suprimió la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estableciéndose un límite de ocho por ciento a la sobre representación de algún grupo parlamentario.
123. Pues bien, ya en diversos precedentes este Tribunal Pleno se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano⁴⁹. Al respecto, entre otras cosas, se ha dicho que:

⁴⁹ Son varios los precedentes sobre el tema, sin embargo aquí únicamente citaremos los 2 últimos por ser los más recientes:

Acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, resueltas el 25 de octubre de 2010 bajo la ponencia del señor Ministro Sergio A. Valls Hernández. La votación fue: los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales se manifestaron en contra de la remisión al modelo federal para determinar los principios que rigen el sistema de distribución de diputados por mayoría y de representación proporcional y por la aplicación de lo señalado en la tesis P./J.140/2005, mientras que los Ministros Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra de esta consideración.

Acción de inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011, resueltas el 1º de diciembre de 2011 bajo la ponencia del señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. La votación fue: los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales se manifestaron en el sentido de que, en estos casos, no debe tomarse en cuenta el modelo federal establecido en los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal, mientras que los Ministros Aguirre Anguiano, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza se en contra de esta propuesta. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández formuló reservas respecto de las consideraciones hasta conocer el engrose respectivo.

A) Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma hecha en el año de mil novecientos setenta y siete, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

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

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

derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

D) Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

E) En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La Reforma Constitucional de mil novecientos sesenta y tres, introdujo una ligera variante llamada de “diputados de partidos”, que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

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

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

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

I) Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV establece los principios que en materia electoral regirán en los Estados, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales locales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, así como límites y revisión de los recursos a los partidos políticos y las relativas a las sanciones y faltas en materia electoral.

J) Las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, sin embargo, éstas no tienen obligación de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, ya que la obligación estatuida en el mencionado artículo 116 constitucional se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, pero no existe disposición constitucional que imponga reglas específicas para ello, de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local.

K) Si bien es cierto que la Constitución Federal establece en el artículo 52 el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, este dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere

expresamente a la Cámara de Diputados, en tanto que, en el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, no se establecen cifras o porcentajes a los cuales deban ceñirse las entidades federativas.

L) Lo anterior de ningún modo implica que, ante la falta de una disposición expresa y tajante, haya una libertad absoluta de los Estados para el establecimiento de barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas puedan participar en la vida política; sin embargo, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad; cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado, es constitucional o no.

124. Pues bien, de lo señalado hay que resaltar para la resolución de este tema, básicamente lo precisado en los últimos cuatro incisos citados, esto es que la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, puesto que, a ese respecto, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, en el párrafo tercero de la fracción II del numeral en cita, se señala expresamente que: “(...)

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalan sus leyes (...)”.

125. Una vez precisado el criterio de este Tribunal Pleno sobre el tema planteado, conviene precisar que los artículos 21 de la Constitución del Estado de Veracruz y 259 del Código Electoral de dicha entidad, establecen lo siguiente:

A) El Congreso local se integra por cincuenta diputados; treinta electos por el principio de mayoría relativa y veinte por el principio de representación proporcional (artículo 21, primer párrafo).

B) El Congreso se renueva cada tres años (artículo 21, segundo párrafo).

C) La ley desarrollará la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional con base en las bases siguientes: (artículo 21, tercer párrafo).

C.1) Para que un partido política obtenga el registro de sus listas, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos veinte de los distritos uninominales (artículo 21, cuarto párrafo, fracción I);

C.2) Los partidos que alcancen por lo menos el dos por ciento del total de la votación estatal emitida para las listas tendrán derecho a que les sean asignados diputados según el principio de representación proporcional (artículo 21, cuarto párrafo, fracción II);

C.3) Los partidos que cumplan con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubieren obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su porcentaje de la votación estatal emitida, el número de diputados de su lista que les correspondan (artículo 21, cuarto párrafo, fracción III);

C.4) Ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios (artículo 21, cuarto párrafo, fracción IV);

C.5) En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el dieciséis por ciento (artículo 21, cuarto párrafo, fracción V); y, (PORCIÓN IMPUGNADA)

C.6) En los términos de lo establecido en las bases contenidas en las fracciones III, IV y V las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos con derecho a ello, en proporción directa con las respectivas votaciones estatales efectivas de estos últimos (artículo 21, cuarto párrafo, fracción VI).

D) Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente, ni aun como suplentes; pero los suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio (artículo 21, quinto párrafo).

E) El procedimiento para el cómputo de la circunscripción plurinominal, será el siguiente (artículo 259, párrafo primero):

E.1) Se revisarán las actas de cómputo distrital y se tomará nota de los resultados que en ellas consten (artículo 259, párrafo primero, fracción I);

E.2) La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal (artículo 259, párrafo primero, fracción II);

E.3) Se levantará el acta circunstanciada correspondiente, haciendo constar los incidentes y resultados del cómputo, anotando los distritos electorales en que se interpusieron recursos, su contenido y los recurrentes (artículo 259, párrafo primero, fracción III);

E.4) Se hará la declaratoria de aquellos partidos que no hayan obtenido al menos el dos por ciento del total de la votación emitida, para todas las listas registradas en la circunscripción plurinominal (artículo 259, párrafo primero, fracción IV);

F) Para la aplicación de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución local, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas (artículo 259, párrafo segundo).

G) En la aplicación de la fracción III del párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución local, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación estatal emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos

a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el dos por ciento, los de los candidatos no registrados y los votos nulos (artículo 259, párrafo tercero).

H) Ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios (artículo 259, párrafo cuarto).

I) En ningún caso un partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta limitante no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el dieciséis por ciento (artículo 259, último párrafo) **(PORCIÓN IMPUGNADA)**

126. Como se observa, en los artículos impugnados, se establece, por un lado, que el Congreso del Estado se integrará con treinta diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales y con veinte diputados electos por el principio de representación proporcional, los cuales serán asignados en los términos que establezca la ley, entre aquellos partidos políticos que obtengan, cuando menos, el dos por ciento de la votación estatal emitida y, por otro, que ningún partido podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios; que ningún partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida; y que esto último no se aplicará al partido que, por el principio de mayoría relativa, obtenga un porcentaje de diputaciones del total del Congreso superior a la suma

del porcentaje de su votación estatal emitida, más el dieciséis por ciento.

127. En este sentido, respecto de los argumentos de invalidez hechos valer por los partidos promoventes, debe señalarse lo siguiente:
128. El Congreso del Estado de Veracruz se integra por treinta diputados electos bajo el principio de mayoría relativa (que equivalen al 60% de los integrantes de la Legislatura) y veinte diputados electos bajo el principio de representación proporcional (que equivalen al 40%), lo cual si bien es coincidente con los porcentajes establecidos a nivel federal para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (60% y 40%, respectivamente), como ya lo dijimos, estos porcentajes sólo son aplicables para el ámbito federal ya que se refieren expresamente a la Cámara de Diputados, en tanto que, en el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, no se establecen cifras o porcentajes a los cuales deban ceñirse las entidades federativas, pues la única exigencia que prevé este precepto es que las legislaturas locales establezcan dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin exigir reglas específicas para ello.
129. Desde luego, como ya lo ha dicho este Tribunal Pleno, lo anterior no implica que ante la falta de una disposición expresa y tajante, haya una libertad absoluta e irrestricta de los Estados para el establecimiento de barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas puedan participar en la vida política; sin embargo, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga

nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad; cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a esta Suprema Corte en control de constitucionalidad, mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado, es constitucional o no. Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 140/2005⁵⁰ de rubro **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES”**. Esto es acorde, además, con el sistema federal que tutelan los artículos 124 y 133 de la Constitución Federal, que claramente prevén la autonomía de los Estados para legislar en su régimen interior.

130. Por otro lado, como puede observarse, tanto en el artículo 21 de la Constitución Local como en el 259 del Código Electoral del Estado, se establecen las fórmulas y metodología adoptadas por la Legislatura Local para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, de los que se impugnan, específicamente, la fracción V del artículo 21 y el último párrafo del

⁵⁰ Esta jurisprudencia de la Novena Época del Tribunal Pleno se puede consultar en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005 en la página 156 y su texto es el siguiente: “El artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación para los Estados de integrar sus legislaturas con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no prevé reglas específicas sobre la forma en que deben hacerlo, por lo que para que cumplan con dicho dispositivo fundamental es suficiente con que adopten ambos principios dentro de su sistema electoral local, de lo que deriva que el establecimiento de los porcentajes de votación requeridos es facultad de dichos Estados. Lo anterior no implica que, ante la falta de una disposición expresa, haya una libertad absoluta e irrestricta de los Estados para establecer barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad; es decir, debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad”.

artículo 259 citados, que prevén como límite a la sobre representación un porcentaje de dieciséis por ciento (16%).

131. Al respecto, es importante hacer notar que ya este Tribunal Pleno ha sostenido que, tratándose del tema de la sobre representación, las Legislaturas Estatales deben atender al número de integrantes de los Congresos Estatales por ambos principios y a que la norma impugnada cumpla con los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político⁵¹.
132. De esta forma, el hecho de que el dieciséis por ciento que el legislador local estableció como límite a la sobre representación difiera del ocho por ciento que prevé el artículo 54 de la Constitución Federal, de ninguna forma puede considerarse excesivo, si se tiene en cuenta que el Congreso Federal se encuentra conformado por quinientos diputados, en tanto que el Congreso del Estado de Veracruz se integra por cincuenta diputados.
133. Por el contrario, el porcentaje que se establece se ajusta a los principios que garantizan la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, dado que, conforme al propio artículo 21, párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Veracruz, la Legislatura se integra con treinta diputados electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y veinte por el principio de representación proporcional.
134. Lo anterior es así, puesto que al establecerse en el artículo 21, fracción IV del Código Electoral del Estado, que el tope máximo de diputados que puede obtener un partido político es de treinta diputados por ambos principios, se garantiza la representatividad y

⁵¹ Estas afirmaciones también tienen sustento en los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010 así como la acción de inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011 que hemos referido.

pluralidad del órgano legislativo, pues, a través de esta limitante, se permite que formen parte de esa integración los candidatos de los partidos minoritarios y se impide, a su vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre representación, además de que la proporción que corresponde a los principios de mayoría relativa y representación proporcional es de sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente.

135. De este modo, al preverse en los artículos 21, fracción V de la Constitución Local y 259 último párrafo que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, de ninguna forma hace inconstitucional la norma, ya que, como se ha señalado, se tiende, precisamente, a garantizar la representatividad y pluralidad del órgano legislativo local, pues, con ello, se logra evitar que los partidos dominantes alcancen una sobre representación, al estar sujetos a esa limitante; porcentaje que, de ninguna forma, puede considerarse excesivo, como afirman los accionantes, por no coincidir con el ocho por ciento (8%) que se establece en la fracción V del artículo 54 de la Constitución Federal, puesto que, además de que tal disposición no resulta obligatoria para las Legislaturas locales, la aplicación del porcentaje en cuestión es para todos los partidos políticos participantes y no limita la participación política de las minorías en el seno del Congreso Local, sino que ese límite a la sobre representación garantiza que no se sobrepase un cierto número de diputados en ambos principios. Este mismo razonamiento resulta aplicable a los argumentos de invalidez planteados por los partidos promoventes Movimiento Ciudadano y del Trabajo en relación con que se excede el límite del ocho por ciento previsto en el artículo 122, párrafo sexto, punto C, Base Primera, fracción III, segundo párrafo de

la Constitución Federal, ya que este precepto tampoco resulta obligatorio para las legislaturas de los Estados, pues este artículo se refiere a la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

136. En consecuencia, no obstante que, conforme a la legislación estatal, un partido político puede alcanzar el sesenta por ciento de la representación en el Congreso y que el límite a la sobre representación no coincide con el porcentaje previsto en la Norma Fundamental para el ámbito federal, debe reconocerse la validez de los artículos impugnados, dado que en primer lugar, como se ha señalado, las Legislaturas locales no están obligadas a prever el mismo porcentaje que opera a nivel federal y, en segundo lugar, analizados en su contexto normativo, cumplen con los fines y objetivos que se persiguen con el pluralismo político, al permitir que los partidos minoritarios, con cierta representatividad, participen en la integración del Congreso Estatal e impedir, a su vez, que los partidos mayoritarios obtengan un alto grado de sobre representación.
137. Por tanto, atendiendo a las circunstancias particulares de la legislación electoral del Estado de Veracruz, este Tribunal Pleno estima que resultan razonables los porcentajes establecidos como barreras a la sobre representación.
138. Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 75/2003⁵² y P./J. 77/2003⁵³ de rubros “CONGRESO DEL ESTADO DE

⁵² Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, diciembre de 2003, página 532 y su texto es el siguiente: “Entre las bases generales establecidas en el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que puede alcanzar un partido político, debe ser igual al número de distritos electorales. En ese sentido, al establecer el artículo 229, penúltimo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje del total del Congreso Local que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, no viola lo previsto en la fracción V del mencionado precepto constitucional, porque con ello se evita que los partidos dominantes alcancen una sobrerrepresentación al estar sujetos a dicha limitante; sin que tal porcentaje pueda considerarse excesivo por el hecho de no coincidir con el ocho por ciento que establece el citado precepto

QUINTANA ROO. SOBRRERPRESENTACIÓN. EL ARTÍCULO 229, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE DICHO ESTADO, AL PREVER COMO LÍMITE UN PORCENTAJE DE 16%, NO VIOLA EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” y “CONGRESOS LOCALES. SOBRRERPRESENTACIÓN. NO ESTÁN OBLIGADOS A CONSIDERAR COMO LÍMITE EL 8% QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

139. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que el Partido de la Revolución Democrática manifestó en sus argumentos de invalidez que el caso del Estado de Quintana Roo que fue analizado por esta Suprema Corte y calificado como constitucional no es aplicable por analogía al caso de Veracruz. Al respecto conviene precisar que independientemente de que los precedentes emitidos por este Alto Tribunal sí pueden servir como referentes para aplicarlos en casos similares, lo cierto es que del análisis que este Tribunal Pleno ha realizado del sistema electoral del Estado de Veracruz, se concluye que los porcentajes establecidos como barreras a la sobre representación son razonables.
140. Por otro lado, es infundado el argumento que hace valer el Partido de la Revolución Democrática en el sentido de que se vulnera el principio

constitucional, ya que con su aplicación ningún partido obtendría un número de curules mayor al permitido, ni se menoscaba la participación política de las minorías en el seno del Congreso Local, con lo cual se garantiza la representatividad y pluralidad política de ese órgano legislativo”.

⁵³ Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, diciembre de 2003, página 533 y su texto es el siguiente: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la integración de las Legislaturas Locales, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, no puede alejarse significativamente de los porcentajes establecidos en la Constitución Federal; sin embargo, en cuanto al tema de la sobrerrepresentación, dichas legislaturas no se encuentran obligadas a considerar como límite de ella el 8% que prevé el artículo 54, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino únicamente vigilar que el porcentaje que establezcan no se contraponga con los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político, flexibilidad que encuentra su razón en la circunstancia de que la conformación del Congreso Federal difiere sustancialmente de aquélla de los Congresos Locales”.

de equidad en el reparto de curules en el Estado porque en el supuesto de que existan coaliciones totales o parciales en el Estado, inicialmente los participantes en dichas coaliciones aportan votos a favor del partido mayoritario, y en los lugares en los cuales existen coaliciones parciales, también obtienen espacios de representación proporcional, ya sea para el mismo partido u otro, por lo que el partido que ya obtuvo espacios por el principio de mayoría relativa, además, obtendrá espacios por representación proporcional, lo que llevaría a que un partido logre una sobre representación en el Congreso local.

141. En efecto, este argumento de invalidez es infundado porque, tal como lo indica el artículo 94 del propio Código Electoral del Estado de Veracruz, independientemente del tipo de elección, convenio y términos que adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral —según la elección de que se trate—, además de que en todos los casos, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, por lo que entonces, el hecho de que haya o no coaliciones totales o parciales en nada influye en el reparto de las curules⁵⁴.

⁵⁴ “Artículo 94. Las organizaciones políticas podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos por el principio de mayoría relativa. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte; asimismo, ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya hubiese sido registrado como candidato por alguna coalición. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la misma, a quien ya hubiese sido registrado como candidato por algún partido político. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente capítulo. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones celebrarán y registrarán el convenio correspondiente, en los términos del presente capítulo. En las elecciones de diputados y ayuntamientos, concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez, terminará automáticamente la coalición por la que se hubieran postulado candidatos, en cuyo caso los que resultaren electos quedarán considerados dentro del partido político o grupo legislativo que se hubiere señalado en el convenio de coalición. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos, para todos los efectos establecidos en este Código. En todos los casos, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y de candidatos a regidores por el mismo principio”.

142. Finalmente, también resultan infundados los argumentos de los partidos promoventes en los que se aduce que se violan los principios de objetividad, legalidad, certeza y equidad previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, así como en los que argumentan que se viola el artículo 133 constitucional, pues como hemos señalado, analizados en su contexto normativo los preceptos impugnados, cumplen con los fines y objetivos que se persiguen con el pluralismo político, al permitir que los partidos minoritarios, con cierta representatividad, participen en la integración del Congreso Estatal e impedir, a su vez, que los partidos mayoritarios obtengan un alto grado de sobre representación, resultando así entonces, razonables los porcentajes establecidos como barreras a la sobre representación.
143. Por lo anterior, se reconoce la validez de los artículos 21, fracción V de la Constitución Política del Estado de Veracruz y 259 último párrafo del Código Electoral de dicha entidad.
144. **TEMA 3. Opción para que el servidor público electo popularmente elija si quiere desempeñar dicho cargo o retomar el que desempeñaba antes de su separación para la contienda electoral (Artículo impugnado 9º del Código Electoral de la Entidad).**
145. El artículo impugnado indica:
- “Artículo 9. En el caso de que algún servidor público de la Federación, Estado o municipio, en ejercicio de autoridad, se haya separado de su cargo, empleo o comisión para contender por un puesto de elección popular y resultara electo para el mismo, deberá elegir cuál quiere desempeñar, y una vez asumido éste se entenderá que renuncia al otro”.

146. En este tema los argumentos de invalidez que hace valer el Partido de la Revolución Democrática en la acción de inconstitucionalidad 45/2012, son esencialmente los siguientes:
147. El artículo 9º del Código Electoral de la entidad viola los artículos 14, 16 y 55 fracción V, párrafo tercero de la Constitución Federal, porque la separación del cargo, empleo o comisión para contender en un puesto de elección popular debe ser de forma definitiva, es decir, el vínculo entre el candidato y el cargo del que se separa, debe desaparecer decisivamente y sin duda alguna, dejando de tener cualquier relación con la actividad que desempeñaba, por lo que no puede existir la posibilidad de permitir a quien se separó de su cargo para contender a un puesto de elección popular y no fue electo, regresar al puesto que ocupaba, dado que la limitación establecida por el Constituyente pretende que los funcionarios públicos ahí señalados o quienes ocuparon tales cargos, no puedan tener una influencia preponderante en la decisión de su candidatura ni en la voluntad de los votantes del distrito electoral de las entidades donde ejerzan sus funciones.
148. El artículo 41 de la Constitución Federal señala que los congresos estatales deberán ajustarse a las disposiciones constitucionales federales y es el caso que el artículo 9º impugnado desatiende la prohibición dispuesta en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero de la Constitución Federal, cuando señala que los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.
149. Lo dispuesto en el artículo impugnado afecta los principios de certeza, objetividad y legalidad establecidos por el artículo 116 fracción IV,

inciso b), constitucional. De igual forma se infringe el artículo 133 constitucional porque el autor de la Constitución está por encima de la voluntad popular de los órganos constituidos, sin que puedan alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencias.

150. Pues bien este Tribunal Pleno estima que es infundado el concepto de invalidez planteado en este tema.

151. Sobre el tema de los requisitos para ser electo a un cargo de elección popular en los Estados de la República este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado y ha señalado que⁵⁵:

A) Los artículos 30 apartado A, 32 segundo párrafo, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones particulares de los Estados de la Federación tratándose de la elección de Gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional que establece el artículo 133 de la Norma Fundamental.

B) Para ocupar el cargo de Gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que tratándose de los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración legislativa de los legisladores locales es mayor, en la medida que la Constitución Federal sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, pero no así por cuanto a los requisitos y calidades que deben cubrir.

⁵⁵ El precedente en el que el Tribunal Pleno se pronunció sobre este tópico es la Acción de Inconstitucionalidad 19/2011, resuelta en sesión pública de 24 de octubre de 2011 por unanimidad de 11 votos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

152. Así entonces, la materia relativa a los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados integrantes de los Congresos locales o miembros de los Ayuntamientos, constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de los Estados de la República han establecido requisitos variados y diferentes⁵⁶.
153. En el caso del Estado de Veracruz, el Constituyente estatal estableció en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 los requisitos para ser gobernador, diputado o edil⁵⁷. Entre estos requisitos y, para lo que aquí interesa, previó que:

⁵⁶ Cabe señalar que en el precedente citado en la nota anterior, se precisó que tratándose del cargo de Gobernador de un estado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece ciertos requisitos esenciales a los que quedan constreñidas las legislaciones locales y, se citó la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011 de rubro: "GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR".

⁵⁷ Estos artículos de la Constitución Política del Estado de Veracruz indican:

"**Artículo 22.** Por cada diputado propietario se elegirá a un suplente. En ambos casos se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Saber leer y escribir y;

III. Residir en el distrito que corresponda o en la circunscripción del Estado, por lo menos tres años antes del día de la elección".

"**Artículo 23.** No podrán ser diputados:

I. El Gobernador;

II. Los servidores públicos del Estado o de la Federación, en ejercicio de autoridad;

III. Los ediles, los integrantes de los concejos municipales o quienes ocupen cualquier cargo en éstos, en los distritos en que ejerzan autoridad;

IV. Los militares en servicio activo o con mando de fuerzas;

V. Quienes pertenezcan al estado eclesiástico o sean ministros de algún culto religioso, a menos que se separen de su ministerio conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia; y

VI. Quienes tengan antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones II, III y IV, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección".

"**Artículo 43.** Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Contar con residencia efectiva en la Entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección;

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

A) No podrán ser diputados los servidores públicos del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad (fracción II del artículo 23), ni tampoco los ediles en los distritos en que ejerzan autoridad (fracción III del artículo 23), salvo que se separen de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección (último párrafo del artículo 23).

B) Para ser Gobernador del Estado se requiere no ser servidor público del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad, salvo

III. Tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección;

IV. No ser servidor público del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad. Este requisito no se exigirá al Gobernador interino ni al sustituto;

V. No ser militar en servicio activo o con mando de fuerzas;

VI. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la ley de la materia; y

VII. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones IV y V, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria”.

“**Artículo 69.** Para ser edil se requiere:

I. Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario del municipio o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección;

II. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;

III. No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; y

IV. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, excepto aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción”.

“**Artículo 70.** Los ediles durarán en su cargo cuatro años, debiendo tomar posesión el día primero de enero inmediato a su elección; si alguno de ellos no se presentare o dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del período siguiente; la misma prohibición se aplicará a los integrantes de los Concejos Municipales. Los ediles, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el período inmediato como suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio”.

Asimismo resulta pertinente señalar que el artículo 8 del Código Electoral del Estado de Veracruz establece lo siguiente:

“**Artículo 8.** Son requisitos para ser gobernador, diputado o edil, además de los que se señalan respectivamente en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 de la Constitución Política del Estado, los establecidos para el ejercicio del voto activo en el artículo 3 de este Código.

Los requisitos de elegibilidad de carácter positivo deberán acreditarse por los propios candidatos y partidos políticos que los postulen, mediante la exhibición de los documentos atinentes; por lo que se refiere a los requisitos de carácter negativo, debe presumirse que se satisfacen, salvo prueba en contrario”.

si se separa de su cargo noventa días naturales anteriores al día de la elección (artículo 43, fracción IV y último párrafo).

C) Para ser edil se requiere no ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria (artículo 69, fracción III).

154. Así, el Constituyente estatal estableció básicamente que no pueden ser diputados locales, Gobernador del Estado o ediles quienes sean servidores públicos de la Federación o del Estado, en ejercicio de autoridad, salvo que se separen de su cargo noventa días naturales anteriores a la elección para el caso de los dos primeros señalados, mientras que para los ediles siempre que se separen de su cargo en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria en caso de elección extraordinaria.
155. Esto es, el Constituyente local estableció ciertas limitantes para acceder a los cargos de elección popular en el Estado de Veracruz, siendo que ningún servidor público de la Federación o del Estado podrá contender en ellos, salvo que se separe de su cargo con la anticipación prevista en la Constitución Local, dependiendo del cargo de elección popular para el que pretenda contender.
156. En este sentido, si bien es cierto que en ninguno de los preceptos de la Constitución Local citados se advierte la exigencia en el sentido de que la separación del cargo correspondiente para poder contender a los diversos cargos de elección popular debe ser de manera definitiva, lo cual hace que el sistema previsto localmente sea acorde con el artículo 9º impugnado, lo cierto es que esta circunstancia no genera la

inconstitucionalidad del precepto impugnado, pues siempre y en todos los casos, deberán observarse los requisitos legales para la separación del cargo de que se trate.

157. En efecto, como ya dijimos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé como exigencia para el acceso a algún cargo de elección popular en los Estados de la República la separación definitiva del cargo de quien pretenda ser candidato en el caso de que éste funja como servidor público de algún nivel de gobierno, pues como ya quedó precisado, esto es una materia que corresponde desarrollar y establecer a los legisladores locales y en el caso del Estado de Veracruz, el Constituyente estatal estableció en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 de la Constitución local los requisitos para acceder a los cargos de elección popular en el Estado, señalando específicamente como requisito la separación del cargo en determinado tiempo, en caso de que el candidato que pretenda contender, funja como servidor público ya sea de la Federación o del Estado.
158. Por lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz impugnado, no resulta inconstitucional ya que no transgrede ninguno de los preceptos que el partido político promovente señaló como violado. Los artículos constitucionales que el partido promovente señaló como violados son el 14, 16, 41, 55 fracción V párrafo tercero, 116 fracción IV inciso b) y 133.
159. En efecto, el artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz al establecer que en caso de que algún servidor público de la Federación, Estado o municipio en ejercicio de autoridad, se haya separado de su cargo para contender por un puesto de elección popular y hubiere resultado electo, podrá elegir cual quiere

desempeñar y una vez asumido el que elija se entenderá que renuncia al otro, no genera ninguna violación a la Constitución Federal puesto que el legislador local previó, sin contravenir ninguno de los preceptos constitucionales que se señalaron como violados, los tiempos en que deberán separarse del cargo de servidores públicos ya sea federales o locales, quienes pretendan contender en la elección local para un cargo de elección popular.

160. Además, no debe perderse de vista que la finalidad de las normas que establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral, es la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, y a fin de que no se beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión, en la contienda con quebranto de los principios que deben prevalecer en todo proceso electoral⁵⁸.
161. Cabe señalar que el partido promovente es enfático en señalar que el artículo 9º impugnado desatiende la prohibición dispuesta en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero de la Constitución Federal⁵⁹, sin embargo este Tribunal Pleno estima que el artículo impugnado no transgrede dicho artículo de la Constitución Federal pues este último se refiere a los requisitos para ser diputado federal, y por tanto este precepto es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Si

⁵⁸ Así opinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵⁹ “Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

...

V. ...

(párrafo tercero) Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

...”

bien este precepto constitucional en su fracción V, párrafo tercero establece una limitante para los Gobernadores de los Estados consistente en que “no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos”, lo cierto es que esta limitante sólo aplica para el caso del acceso a un puesto de elección popular pero de nivel federal, esto es, para contender como diputado federal. Por tanto, la disposición local impugnada, de ningún modo transgrede este el artículo 55 de la Constitución Federal⁶⁰.

162. De igual modo, tampoco resulta transgredido el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal pues este Tribunal Pleno no advierte que el artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz impugnado, genere una violación a los principios rectores en materia electoral, pues los requisitos para poder contender por un puesto de elección popular en el Estado de Veracruz fueron fijados por el Constituyente local en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 de la Constitución local, con lo cual se estima que existen reglas claras y precisas que regulan dicho tema.

163. Finalmente este Tribunal Pleno tampoco advierte que se genere violación alguna a los artículos 14, 16, 41 y 133 de la Constitución Federal. Por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz.

⁶⁰ Cabe señalar que sobre este tema el Tribunal Pleno al resolver, en sesión de 28 de mayo de 2009 por unanimidad de 11 votos, la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 señaló que el artículo 55 de la Constitución Federal, no constituye un parámetro de control obligatorio para las legislaciones locales en materia electoral, toda vez que establece requisitos de elegibilidad para ser diputado federal, es decir, para ser miembro de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, órgano bicameral con una naturaleza, composición y competencia distintas de la del órgano local, que conforme al Pacto Federal no les resultan obligatorios a los Estados, concluyendo finalmente que al no ser parámetro de control dicho precepto constitucional, entonces no puede haber violación alguna al mismo.

164. **TEMA 4. Método de voto alternativo o preferencial en la elección de Consejeros Electorales (Artículo impugnado 114, fracción VI del Código Electoral de la Entidad).**

165. El artículo impugnado indica:

“Artículo 114. Los consejeros electorales serán elegidos por el Congreso del Estado, conforme a lo que establece la propia Constitución y en los términos del procedimiento siguiente:

I. El Congreso del Estado, a más tardar treinta días antes de la fecha en que concluyan su encargo los consejeros electorales, convocará a los partidos políticos con representación en el mismo a que presenten sus propuestas;

II. Los partidos políticos, dentro de los diez días siguientes, presentarán por lo menos dos propuestas ante la presidencia del Congreso del Estado o en su caso, de la Diputación Permanente, mismas que deberán ir acompañadas de la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo.

III. El Presidente del Congreso del Estado o, en su caso, de la Diputación Permanente remitirá de inmediato las propuestas recibidas a la Comisión Permanente de Organización Política y Procesos Electorales, la que procederá a analizar la documentación recibida, constatar el cumplimiento de los requisitos y formular el dictamen correspondiente, que contendrá la relación de aspirantes que cumplan con los requisitos para participar en el procedimiento de selección;

IV. Dentro de los diez días posteriores a la recepción de propuestas, la Comisión entregará su dictamen a la Junta de Coordinación Política, la cual previa valoración de los aspirantes referidos en el dictamen formulará y presentará al Pleno del Congreso una terna por cada cargo vacante, que se someterá a votación sucesiva de cada una de las personas propuestas;

V. Si ninguna de las personas propuestas alcanzare la votación calificada necesaria para su designación, previo receso decretado por la Presidencia del Congreso, se someterán a una segunda vuelta de votación;

VI. En caso de que ninguna de las personas propuestas en la terna obtenga la votación requerida en dicha segunda vuelta, inmediatamente se desarrollará el método de voto alternativo o preferencial siguiente:

a) En cada cédula de votación, los diputados deberán señalar indefectiblemente cuál es su primera preferencia, cuál la segunda y cuál la tercera. Las cédulas que no contengan las tres preferencias,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

serán desechadas y quienes las hubieran emitido se considerará que han decidido ausentarse de la sesión;

b) Para el cómputo de los votos sólo se considerarán como diputados presentes los correspondientes al número de cédulas en las que se hubiesen expresado las tres preferencias;

c) Si hecho el recuento de las cédulas mencionadas en el punto anterior, ningún miembro de la terna hubiese obtenido los dos tercios de los votos de los miembros presentes, se computarán como votos a favor las segundas preferencias de las cédulas cuya primera preferencia hubiese obtenido el menor número de votos;

d) Estas segundas preferencias se sumarán a los votos obtenidos por los dos candidatos restantes;

e) Si hecha esta operación, ninguno de los dos alcanzase las dos terceras partes, se acudirá a la segunda preferencia expresada en las cédulas emitidas a favor del candidato que hubiere obtenido menos votos y a la tercera preferencia de aquellas cédulas en las que ya se hubiera usado la segunda preferencia, hasta que alguno de los candidatos llegue a los dos tercios de la votación requeridos por la Constitución para hacer el nombramiento; y

f) Alcanzada la votación de dos terceras partes por un candidato, se le declarará formalmente electo”.

166. En este tema los argumentos de invalidez que hace valer el Partido de la Revolución Democrática en la acción de inconstitucionalidad 45/2012, son esencialmente los siguientes:
167. El artículo 114 del Código Electoral vulnera lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, 41 fracción V, 116 fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal ya que el procedimiento alternativo previsto en el artículo impugnado es ilegal, falto de certeza y de profesionalismo, porque el Congreso del Estado pretende rebasar las facultades del Poder Constituyente al no definir legalmente la integración del máximo órgano electoral del estado, pues lo que busca es dar una alternativa de elección que esté sujeta a intereses partidistas, más que a intereses profesionales y certeros. Pretender destrabar legalmente un conflicto en la designación transgrede la ley, al desconocer las reglas

otorgadas y reconocidas por el máximo órgano reformador federal⁶¹. Por tanto, el artículo impugnado vulnera los artículos 41, 116 fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal ya que pretende desconocer las reglas previamente señaladas por el Poder Constituyente Federal.

168. Para resolver los argumentos de invalidez planteados conviene tener presente que el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal⁶²

⁶¹ Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 55, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 224, INCISO E), DEL CÓDIGO ELECTORAL LOCAL, QUE ESTABLECEN UN PROCEDIMIENTO ALEATORIO PARA LA DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN II, Y APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE NO SE SUJETAN A LAS BASES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 125 Y 132 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL".

⁶² "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. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad 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;
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;
- f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;
- g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
- h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;
- i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;
- j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no

establece el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral, garanticen, esencialmente, que:

A) Las elecciones de los gobernadores, los integrantes de las legislaturas y de los ayuntamientos locales, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, salvo los Estados en que no coincida en la misma fecha.

B) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

C) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

D) Las autoridades electorales administrativas puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de procesos locales.

deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

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

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

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. (...)."

E) Los partidos políticos se constituyan por ciudadanos y tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

F) Las autoridades electorales sólo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen.

G) Los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales; así como que se establezca el procedimiento de liquidación en caso de pérdida del registro.

H) Se fijen criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a montos máximos sobre aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos y establecimiento de sanciones por el incumplimiento en su caso.

I) El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

J) Se fijen reglas para las precampañas y las campañas electorales y las sanciones para casos de incumplimiento.

K) Se instituyan bases para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de finanzas de los partidos políticos.

L) Se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales cumplan con el principio de legalidad y se establezcan las reglas para los casos de recuentos totales o parciales de votación.

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

N) Se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

169. Estas son las garantías que tanto las Constituciones como las leyes locales deben cumplir en materia electoral. De este modo, las entidades federativas pueden establecer, libremente, tanto en sus Constituciones como en sus legislaciones electorales, el contenido de las normas que rijan la materia electoral, siempre que garanticen y observen lo previsto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal⁶³.

170. Entre todas estas garantías, las que resultan relevantes para contestar el concepto de invalidez que aquí analizamos son las previstas en el inciso b) de la citada fracción IV del artículo 116 constitucional, referentes a que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, ya que en su concepto de invalidez el partido promovente señala que se violan los de legalidad, certeza y “profesionalismo”.

⁶³ Cabe señalar que estas consideraciones ya han sido sustentadas por el Tribunal Pleno, en diversos precedentes, entre ellos podemos señalar la Acción de Inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 resueltas en sesión de 6 de octubre de 2008.

171. El Tribunal Pleno ya definió los citados principios en materia electoral y esto quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005⁶⁴ de rubro “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”. Así, los principios de legalidad y certeza en esta materia, consisten en lo siguiente:
172. El **principio de legalidad** en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.
173. El **principio de certeza** consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

⁶⁴ Esta tesis de jurisprudencia de la Novena Época del Tribunal Pleno es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, noviembre de 2005, página 111. Su texto es el siguiente: “La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”.

174. Ahora bien, el partido promovente impugna el procedimiento de voto alternativo para la elección de los consejeros electorales integrantes del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, previsto en la fracción VI del artículo 114 del Código Electoral del estado por considerar que viola los principios de certeza y legalidad.
175. Pues bien, para poder contestar los argumentos de invalidez planteados resulta pertinente señalar lo que la Constitución Política del Estado de Veracruz establece en su artículo 67, fracción I, inciso c):

“Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará el Instituto Electoral Veracruzano, conforme a las siguientes bases:

....

c) El órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionará de manera permanente.

El Consejo General se integrará por un Presidente Consejero y cuatro Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, y los representantes por cada uno de los partidos políticos con registro nacional o estatal, con derecho a voz pero sin voto en las sesiones.

El Consejero Presidente durará en su cargo seis años y no podrá ser reelecto, salvo cuando se le designe para concluir un periodo por menos de tres años. Los Consejeros Electorales durarán en su cargo cuatro años con posibilidad de una reelección. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta de los partidos políticos representados en el mismo, y se les renovará en forma escalonada. En caso de falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondiente dentro de los cuales deberá preverse un método de voto alternativo o preferencial para alcanzar las dos terceras partes requeridas cuando dicha mayoría no se consiga en dos vueltas sucesivas de elección.

...”

176. Como se advierte, el órgano superior de dirección del Instituto Electoral Veracruzano es el Consejo General, el cual se integrará por un Presidente Consejero y cuatro Consejeros electorales que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado a propuesta de los partidos políticos representantes en el mismo. La propia Constitución Local dispone que la ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondiente para la elección de los Consejeros electorales e incluso establece la existencia de un procedimiento o método de voto alternativo para la elección de estos funcionarios, cuando no se haya alcanzado la votación de dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado⁶⁵.
177. De este modo, la Constitución local delega el desarrollo del procedimiento ordinario de elección de Consejeros ciudadanos a la ley local, procedimiento que fue desarrollado por el legislador local y está previsto en las fracciones I a V del propio artículo 114 del Código Electoral del Estado. Asimismo, la propia Constitución además de prever la existencia de un procedimiento o método de voto alternativo para la elección de estos funcionarios, la mandata y delega su desarrollo al legislador local, este procedimiento es el previsto en la fracción VI del artículo 114 del Código Electoral local y es justo lo que se impugna. Este procedimiento de voto alternativo consiste en:
- A) En cada cédula de votación, los diputados deberán señalar indefectiblemente cuál es su primera preferencia, cuál la segunda y

⁶⁵ Cabe señalar que si bien el inciso c) de la fracción I del artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz fue reformado mediante decreto publicado el 23 de julio de 2012 en el Periódico Oficial de la Entidad, en el apartado relativo a causas de improcedencia, se sobreseyó respecto de este artículo en las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012, dado que no se hicieron valer conceptos de invalidez sobre ellos y no se encontró deficiencia que suplir.

cuál la tercera. Las cédulas que no contengan las tres preferencias, serán desechadas y quienes las hubieran emitido se considerará que han decidido ausentarse de la sesión;

B) Para el cómputo de los votos sólo se considerarán como diputados presentes los correspondientes al número de cédulas en las que se hubiesen expresado las tres preferencias;

C) Si hecho el recuento de las cédulas mencionadas en el punto anterior, ningún miembro de la terna hubiese obtenido los dos tercios de los votos de los miembros presentes, se computarán como votos a favor las segundas preferencias de las cédulas cuya primera preferencia hubiese obtenido el menor número de votos;

D) Estas segundas preferencias se sumarán a los votos obtenidos por los dos candidatos restantes;

E) Si hecha esta operación, ninguno de los dos alcanzase las dos terceras partes, se acudirá a la segunda preferencia expresada en las cédulas emitidas a favor del candidato que hubiere obtenido menos votos y a la tercera preferencia de aquellas cédulas en las que ya se hubiera usado la segunda preferencia, hasta que alguno de los candidatos llegue a los dos tercios de la votación requeridos por la Constitución para hacer el nombramiento; y

F) Alcanzada la votación de dos terceras partes por un candidato, se le declarará formalmente electo”.

178. De lo anterior se advierte que el legislador del Estado de Veracruz desarrolló de manera pormenorizada el procedimiento o método de voto alternativo para la elección de los Consejeros electorales en la

fracción VI del artículo 114 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

179. Al respecto cabe señalar que ningún precepto de la Constitución Federal prevé como obligación de las legislaturas locales, que establezcan los procedimientos precisos y pormenorizados para la elección o designación de los integrantes de los Institutos Electorales Locales. Así entonces, la regulación de dichos procedimientos es una cuestión que está delegada a las legislaturas locales y estas podrán desarrollar libremente esta facultad atendiendo a sus condiciones locales, siempre y cuando garanticen y observen en sus Constituciones y leyes locales lo previsto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, tal como ya lo habíamos indicado.
180. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que la regulación de este procedimiento o método de voto alternativo para la elección de los Consejeros electorales previsto en la fracción VI del artículo 114 del Código Electoral del Estado de Veracruz no transgrede los principios de legalidad ni de certeza previstos en el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal pues se estima que se prevén las reglas claras y precisas para la actuación de las autoridades en el proceso de elección de los Consejeros electorales, con lo que se satisface el principio de legalidad, además de que las autoridades locales, en este caso, el Congreso local, cuenta con facultades y reglas expresas para su participación en este tipo de procedimiento de elección, con lo cual se satisface el principio de certeza. Por tanto, son infundados estos argumentos de invalidez planteados por el partido promovente.
181. Por lo que se refiere al argumento del partido promovente en el que indica que también se viola el principio de “profesionalismo”, conviene tener claro que “el profesionalismo” no es un principio previsto por el

artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, por lo que el procedimiento o método de voto alternativo para la elección de los Consejeros electorales previsto en la fracción VI del artículo 114 del Código Electoral del Estado de Veracruz no transgrede de ninguna manera el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal. Cabe señalar que si bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dos de sus preceptos se refiere al principio de profesionalismo —artículo 21 párrafo noveno relativo a las instituciones de seguridad pública y artículo 100 párrafo séptimo relativo a la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación—, estos preceptos no resultan aplicables al ámbito de las entidades federativas en la materia electoral.

182. Finalmente no pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que el partido promovente señala que resulta aplicable a este caso la tesis de jurisprudencia P./J. 59/99⁶⁶ de rubro “DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 55, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 224, INCISO E), DEL CÓDIGO ELECTORAL LOCAL, QUE ESTABLECEN UN PROCEDIMIENTO ALEATORIO PARA LA DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN II, Y APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN

⁶⁶ Este criterio de la Novena Época del Tribunal Pleno es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, página 558 y su texto es el siguiente: “Al emitir las disposiciones que rijan la elección de consejeros del Consejo General del Instituto Electoral y de los Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa de la entidad debe sujetarse a las bases establecidas en los artículos 125 y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, apartado A, fracción II, y apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal. Atendiendo a las disposiciones estatutarias mencionadas, tanto consejeros como Magistrados deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta, respectivamente, de los grupos parlamentarios y del Tribunal Superior de Justicia. Ahora bien, los artículos 55, fracción I, segundo párrafo, y 224, inciso e), del Código Electoral del Distrito Federal, establecen un procedimiento distinto y contrario a éste, ya que permiten que tal designación pueda hacerse por sorteo, dejando que sea el azar y no el voto lo que decida la nominación; en consecuencia, tales dispositivos no se sujetan a la norma estatutaria, que establece el sufragio como única forma de manifestación de la voluntad de los miembros de la asamblea para designar a quienes han de desempeñar los cargos de consejeros y Magistrados electorales, y en esa medida, contravienen el mandato contenido en el precepto constitucional referido”.

FEDERAL, PORQUE NO SE SUJETAN A LAS BASES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 125 Y 132 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”.

183. Sobre este punto, no tiene razón el partido promovente pues dicho criterio jurisprudencial no resulta aplicable a este caso ya que en el precedente del cual surgió este criterio, si bien se resolvió que era inconstitucional el método aleatorio para la designación de consejeros electorales, ello se estimó así ya que los preceptos impugnados no observaban las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que establecía el sufragio como única forma de manifestación de la voluntad de los miembros de la asamblea para designar a los consejeros electorales, por lo que se determinó una transgresión al artículo 122 de la Constitución Federal. Como se advierte este precedente no resulta aplicable al caso concreto porque además de que se refiere a un distinto nivel de gobierno —Distrito Federal— y por tanto el artículo 122 de la Constitución Federal no le resulta aplicable al Estado de Veracruz, dicho precedente se refería al procedimiento aleatorio para la elección de Consejeros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.
184. Por todo lo anterior, resultan infundados los argumentos de invalidez planteados por el Partido de la Revolución Democrática en este tema y por tanto este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 114, fracción VI del Código Electoral del Estado de Veracruz.
185. **TEMA 5. Facultad del Consejo General para celebrar convenios con el Registro Federal de Electores para la organización del proceso electoral en la entidad (Artículo impugnado 119, fracción XLV del Código Electoral de la Entidad).**

186. El Partido de la Revolución Democrática indica en los conceptos de invalidez que formuló en la acción de inconstitucionalidad 45/2012 que el artículo 119 fracción XLV del Código Electoral de la entidad, transgrede los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal que señalan la facultad que tiene el Instituto Federal Electoral para organizar las elecciones en las entidades federativas que así lo soliciten, porque el legislador veracruzano desaparece dicha atribución al prever ahora la firma de convenios con el “Registro Federal de Electores”, órgano que es solamente una parte integrante del Instituto Federal Electoral. Indica que si bien, para el proceso electoral dos mil doce—dos mil trece próximo a iniciarse, ya es imposible que el Instituto Federal Electoral realice las elecciones en el Estado, la porción normativa del artículo impugnado debe ser expulsada del Código Electoral de la entidad y, por tanto, debe quedar vigente la redacción del Código anterior al impugnado que sí preveía la firma de convenios con el Instituto Federal Electoral.
187. Pues bien, sobre este tema ya este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversos precedentes en el sentido de que conforme a los artículos 41, base V, último párrafo y 116, fracción IV, inciso d) de la Constitución Federal⁶⁷, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, los Estados están obligados a garantizar, en sus Constituciones y leyes electorales locales, que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo, que así lo soliciten, puedan convenir con el Instituto Federal Electoral, que se haga cargo de la organización de los

⁶⁷ “Artículo 41.-

V. ...

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”.

Artículo 116.- ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

...”

procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable⁶⁸.

188. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que dicha reforma tuvo como propósito otorgar la facultad al Instituto Federal Electoral de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales en el ámbito de las entidades federativas, *“conjugando así armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los Estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos”*, y con la finalidad de que, mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana del Instituto, se obtuviera una mayor confianza y credibilidad ciudadana en los procesos comiciales locales, así como un ahorro en el uso de recursos públicos⁶⁹.

⁶⁸ Algunos de los precedentes más recientes en los que el Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre este tema son: Acción de Inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, fallada en sesión de 19 de enero de 2010 por unanimidad de 11 votos; Acción de Inconstitucionalidad 55/2009, fallada en sesión de 01 de octubre de 2009 por unanimidad de 9 votos; Acción de Inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009, fallada en sesión de 29 de septiembre de 2009 por unanimidad de 9 votos; y Acción de inconstitucionalidad 10/2009, fallada en sesión de 18 de agosto de 2009 por unanimidad de 11 votos.

⁶⁹ En relación con este tema, en el precedente citado de la Acción de Inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, de las páginas 129 a 132 de la sentencias se precisó lo referido en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, que indica:

“...La iniciativa propone dotar al IFE de una nueva e importante atribución: la de organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas. Se atiende de esta forma una propuesta de varios partidos políticos y de numerosas organizaciones de la sociedad civil, así como de especialistas en la materia electoral. La solución ideada por los autores de la Iniciativa bajo dictamen resulta adecuada en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los Estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas.

(...)

Se adiciona un nuevo inciso d) correlativo a las facultades que el artículo 41 reformado otorga al IFE para convenir con las autoridades locales competentes que aquél se haga cargo de la organización y desarrollo de procesos electorales estatales o municipales.

(...)

Uno de los avances significativos de la reforma electoral en comento es la nueva facultad que se propone otorgar al IFE para organizar y desarrollar, mediante convenio con las autoridades

189. Así, la adecuación que las entidades federativas deben realizar en sus Constituciones y leyes electorales —de conformidad con la adición del artículo 41 y la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal—, en relación con la facultad de los Institutos Electorales de los Estados y del Distrito Federal, de convenir con el Instituto Federal Electoral para que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, precisamente, la garantía de que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, puesto que tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales.
190. Ahora bien, el artículo impugnado, en su parte conducente, señala:

“Artículo 119. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

...

electorales estatales o del Distrito Federal, procesos de orden local; pero esa intención encontraría un obstáculo en la dispersión que hasta hoy prevalece en el calendario de elecciones en todavía más de la mitad de los Estados.

...”.

Asimismo, se precisó lo señalado en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados, en el que se indicó:

“...Finalmente, se subraya la importancia de la nueva facultad que la Constitución otorgaría al IFE para organizar en forma integral y directa, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas. Con tal reforma se da paso a lo que podría ser, en el mediano plazo, un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales, y un ahorro de recursos públicos significativo.

(...)

En los demás incisos que integran la fracción IV del artículo 116, la intención del legislador es, como ya se señaló, dejar establecidas las bases que permitirán a las legislaturas de los Estados realizar las adecuaciones a sus respectivas constituciones y leyes electorales, en congruencia con las reformas introducidas al artículo 41 de la propia Constitución Federal.

Tales adecuaciones se refieren a los principios rectores de la función electoral (inciso b); a la facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales (inciso d); las normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos (inciso e); la vida interna de partidos (inciso f); el financiamiento público a los partidos a nivel estatal (inciso g); los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales (inciso h); el derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del artículo 41 constitucional (inciso i); las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local (inciso j); las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos (inciso k); el sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional (inciso l), y las causales de nulidad de elecciones locales (inciso m).

...”.

XLV. Celebrar convenios con el Registro Federal de Electores para la organización del proceso electoral de que se trate;
...

191. Pues bien, como lo ha precisado el Tribunal Pleno en ocasiones anteriores lo que prevé el artículo 116 constitucional es que las Constituciones y leyes estatales en materia electoral, garanticen que la autoridad administrativa local electoral pueda celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, para que este último lleve a cabo los procesos electorales locales, **sujetando dicha facultad a los términos que establezca la ley**, es decir, la Norma Fundamental no establece lineamiento o base alguna para ese efecto, por lo que puede concluirse que deja a la autoridad legislativa local regular la forma en que el Instituto Estatal Electoral celebrará el referido convenio.
192. En el caso, el Constituyente Permanente del Estado de Veracruz, observó lo previsto por la Constitución Federal en los artículos mencionados, ya que en el artículo 67, fracción I, inciso b) parte final dispuso que el Instituto Electoral del Estado de Veracruz “podrá convenir con el Instituto Federal Electoral la organización del proceso electoral en los términos que establezca la ley”⁷⁰. Como se advierte, el Constituyente Permanente del Estado de Veracruz, observó lo previsto

⁷⁰ “Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará el Instituto Electoral Veracruzano, conforme a las siguientes bases:

...

b) El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos y demás organizaciones políticas, vigilancia de los procesos internos y precampañas de los partidos políticos, las campañas electorales, partidos y organizaciones políticas, el padrón y la lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, además de la declaratoria de Gobernador Electo; así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales, y las demás que señale la ley. El Instituto podrá convenir con el Instituto Federal Electoral la organización del proceso electoral en los términos que establezca la ley;

...

por los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal y delegó al legislador local, la regulación de los términos específicos sobre la materia, tan es así que, como hemos visto, la Constitución Política del Estado de Veracruz contempla la posibilidad de que el Instituto Electoral del Estado, pueda convenir directamente con el Instituto Federal Electoral la organización del proceso electoral en los términos que señale la ley⁷¹.

193. A su vez, el legislador local estableció en el artículo 168 del Código Electoral del Estado de Veracruz que el Instituto Estatal Electoral podrá suscribir convenios de apoyo y colaboración con el Instituto Federal Electoral, a fin de que éste realice los trabajos en materia de Registro Federal de Electores, así como la adquisición de los insumos necesarios para el desarrollo del proceso electoral⁷².

194. De este modo, el legislador local circunscribió la materia de los convenios de apoyo y colaboración entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral local a dos cuestiones: a) trabajos en materia de Registro Federal de Electores, y b) adquisición de insumos necesarios para el desarrollo del proceso electoral.

A) Lo anterior tiene consonancia con lo previsto por el artículo 119, en su fracción XLII del Código Electoral de la entidad (norma que no fue impugnada) en la que se precisa como atribución del Consejo

⁷¹ Esto tiene correlato con lo dispuesto por el artículo 125, numeral 1, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual indica que es atribución del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, suscribir en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales locales competentes para la organización de los procesos electorales. Dicho precepto prevé:

“Artículo 125.

1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:

...

g) Suscribir, en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales;

...”

⁷² “Artículo 168. El Instituto podrá suscribir convenios de apoyo y colaboración con el Instituto Federal Electoral, a fin de que éste realice los trabajos en materia de Registro Federal de Electores, así como la adquisición de los insumos necesarios para el desarrollo del Proceso Electoral”.

General del Instituto Electoral Local —en su calidad de órgano superior de dirección del Instituto⁷³— autorizar la celebración de los convenios necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones electorales a que se refiere el Código electoral⁷⁴.

195. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que el artículo 119, fracción XLV del Código Electoral del Estado de Veracruz que establece que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral podrá celebrar convenios con el Registro Federal de Electores para la organización del proceso electoral de que se trata, si transgrede las disposiciones previstas por los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, ya que este precepto no observa las previsiones de los artículos constitucionales citados, pues como hemos dicho, la facultad para convenir es con el Instituto Federal Electoral y no con alguno de sus órganos pues estos no están directamente facultados para convenir directamente con las entidades federativas⁷⁵.
196. Los convenios establecidos por el sistema son entre institutos, no entre el Instituto Local y los órganos particulares del Instituto Federal Electoral; que puedan realizarse convenios por materias específicas, no significa que puedan hacerse convenios con los órganos encargados de las mismas, los cuales no cuentan con una facultad

⁷³ El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral Local, ello de conformidad con lo previsto por los artículos 67, fracción I, inciso c) de la Constitución Local y 113, primer párrafo del Código Electoral de la entidad, que indican:

“Artículo 67. ...

I ...

c) El órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionará de manera permanente”.

“Artículo 113. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...”

⁷⁴ “Artículo 119. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

...

XLII. Autorizar la celebración de los convenios necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones electorales a que se refiere este Código;

...”

⁷⁵ El único órgano con facultades específicas para la celebración de convenios es la Unidad de Fiscalización, como se establece en el artículo 81 inciso p) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

constitucional al efecto y no puede considerarse que esta se otorga por estar establecida en la legislación local. De hecho, no llega a entenderse como es que el Registro Federal de Electores pueda siquiera celebrar un convenio cuya realización no está facultada por la Constitución ni desarrollada en su propia legislación.

197. Por lo tanto, lo consecuente es declarar la invalidez del artículo 119, fracción XLV del Código Electoral del Estado de Veracruz.
198. **TEMA 6. Prohibición a los ciudadanos que forman parte de un partido político de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, difamación o que denigre a ciudadanos, instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos (Artículo impugnado 81, fracción V del Código Electoral de la Entidad).**
199. En este tema se impugna el artículo 81, fracción V del Código Electoral para el Estado de Veracruz, el cual según indica el partido político promovente, establece una limitación a la libertad de expresión de los ciudadanos que integran partidos políticos, con lo que se genera una censura previa.
200. El artículo 81, fracción V impugnado, cuyos destinatarios son las organizaciones políticas en campañas electorales, establece la siguiente prohibición:

“Artículo 81. Durante las campañas electorales, las organizaciones políticas observarán lo siguiente:

...

V. Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, difamación o que denigre a ciudadanos, instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos. Quedan prohibidas las expresiones que inciten al desorden y a la violencia, así como la utilización de símbolos, signos o motivos religiosos o racistas;

...”

201. En su impugnación el partido accionante aclara que no impugna la porción normativa que señala: “Quedan prohibidas las expresiones que inciten al desorden y a la violencia, así como la utilización de símbolos, signos o motivos religiosos o racistas”, ya que le parece que va acorde a lo estipulado en la Constitución Federal.
202. Ahora bien, antes de comenzar el análisis de esta limitación establecida en el Código Electoral para el Estado de Veracruz, por el tipo de impugnación —censura—, este Tribunal Pleno considera indispensable, aun cuando no se hace en el escrito de acción, identificar cuál es el contexto normativo y las posibles consecuencias de la realización de la conducta identificada como prohibida.
203. Así, en lo que se refiere al término de “organizaciones políticas” a las que se dirige la obligación de abstención de la fracción V del artículo 81 impugnado, debe aclararse que el mismo, según el artículo 20 del Código Electoral, es el término genérico que comprende tanto a los partidos políticos como a las asociaciones políticas, además que es el Instituto Electoral Veracruzano el facultado para vigilar, fiscalizar y sancionar que las organizaciones políticas realicen sus obligaciones político electorales con apego a la ley y cumplan con sus obligaciones⁷⁶. Asimismo, según el artículo 111, fracción IX del Código Electoral, es el mismo Instituto el facultado para vigilar el cumplimiento de la normativa sobre observadores electorales⁷⁷.
204. Además, esta conducta constituye una infracción en los términos del Código Electoral, pues en el caso de los partidos políticos el artículo

⁷⁶ Artículo 20. Para los efectos de este Código, los partidos políticos y las asociaciones políticas se denominan genéricamente organizaciones políticas.

El Instituto Electoral Veracruzano es el órgano facultado para vigilar, fiscalizar y sancionar que las organizaciones políticas realicen sus actividades político-electorales con apego a la ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetas.

⁷⁷ Artículo 111. El Instituto, como depositario de la autoridad electoral y del ejercicio de la función estatal a que se refiere el artículo anterior, tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

IX. Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre observadores electorales;

325, fracción VIII, establece que constituye una infracción la difusión de propaganda política o electoral en los mismos términos establecidos en la fracción V del artículo 81 impugnado⁷⁸; mientras que en cuanto a las asociaciones políticas el artículo 326 establece que constituye una infracción el incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código⁷⁹.

205. Finalmente, las sanciones que corresponden a las anteriores infracciones, las encontramos en el artículo 334 del Código Electoral que se reproduce en lo conducente:

“Artículo 334. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

I. Respecto de los partidos políticos:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo vigente en la capital del Estado, según la gravedad de la falta;
- c) Pérdida del derecho a registrar al aspirante a candidato o cancelación del registro de candidaturas, dependiendo de la gravedad de la falta;
- d) Con hasta un tanto igual al monto ejercido en exceso, en los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de precampaña o campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;
- e) Con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, dependiendo de la gravedad de la falta;
- f) Con la suspensión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- g) Cancelación del registro si se trata de partidos políticos estatales o la acreditación si se trata de partidos políticos nacionales, en casos de graves y reiteradas conductas violatorias a la Constitución y de este Código, especialmente, en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.

II. Respecto de las asociaciones políticas:

⁷⁸ “Artículo 325. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

...

VIII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

...”

⁷⁹ “Artículo 326. Constituyen infracciones de las asociaciones políticas al presente Código:

I. El incumplimiento de las obligaciones que les señala el artículo 29 de este Código; y

II. El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

- a) Con amonestación pública;
 - b) Con multa de hasta dos mil quinientos días de salario mínimo vigente en la capital del Estado, según la gravedad de la falta.
- III. Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:
- a) Con amonestación pública;
 - b) Con multa de hasta dos mil días de salario mínimo vigente en la capital del Estado; y
 - c) Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o con la cancelación si ya estuviere registrado.
- Cuando las infracciones cometidas por aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate.
- IV. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos o de cualquier persona moral:
- a) Con amonestación pública;
 - b) Con multa de hasta quinientos días de salario mínimo vigente en la capital del Estado si se trata de ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos; y
 - c) Con multa de hasta mil días de salario mínimo vigente en la capital del Estado, respecto de las personas morales.
- ...”.

206. Una vez determinado lo anterior, podemos concluir que la norma impugnada establece una conducta que de ser realizada constituiría una infracción sancionable en los términos del mismo Código Electoral del Estado de Veracruz, esto es, se trata de una conducta que si bien está establecida como una abstención en la formulación lingüística del artículo impugnado, se trata de una conducta que actualiza las hipótesis de la infracción, lo que a su vez actualiza la competencia del Instituto Electoral del Estado para imponer las sanciones establecidas en el propio Código; para decirlo de otro modo: la abstención “debe” ser provocada por el hecho de que la conducta contraria es una infracción sancionable y no por que el órgano competente tenga manera alguna de “prevenir” que la conducta ocurra. De este modo, podemos iniciar ya el análisis del artículo impugnado en los términos de los conceptos de invalidez expresados por el accionante.
207. En primer término, el accionante argumenta que el artículo impugnado establece censura; este argumento resulta claramente infundado a la

luz de lo expuesto anteriormente; el que la norma establezca una prohibición de “externar” cualquier expresión o aun “abstenerse” de expresarla, no genera de manera automática una censura, esto es, el órgano encargado de vigilar esta conducta no tiene la capacidad para censurar a los sujetos antes de que emitan la expresión, que es en el único caso que tiene sentido hablar de censura. En el caso concreto, la conducta se establece como infracción, la cual puede ser sancionada posteriormente por el Instituto Estatal Electoral, por lo que la conducta tiene que producirse para poder sancionarla, esto claramente no puede ser considerado como censura⁸⁰.

208. Lo que si puede ocurrir es que la prohibición o infracciones analizadas tengan un efecto de inhibición de la expresión que pudiera analogarse a una censura, esto es, que al establecerse sanciones para este tipo de conducta a los sujetos específicamente identificados como destinatarios de la norma, esto pueda inhibir el sano debate y el diálogo democrático bajo el pretexto de sancionar cierto tipo de expresiones situadas fuera de la protección del ámbito de libertad de expresión política, lo que causaría un temor para expresarse a los potenciales sujetos por la realización de las conductas impugnadas.
209. El problema que debe analizar este tribunal, entonces, no se refiere a una censura directa por parte del Instituto Electoral del Estado de Veracruz, sino a si la prohibición establecida como infracción sancionable por el Instituto Electoral encuentra fundamento en la Constitución Federal, esto es, si se cumple una finalidad constitucionalmente legítima y, de ser así, determinar entonces si la misma tiene una relación de medio a fin con esta finalidad.

⁸⁰ Conviene citar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006 en el que en la página 116 de la sentencia, se precisó esencialmente, que para considerar la existencia de censura previa, es necesario que exista una facultad otorgada al órgano para limitar ex ante la expresión de la ideas.

210. Ahora bien, cabe señalar que en lo que se refiere a las organizaciones políticas —artículo 81, fracción V—, la abstención es similar a la establecida en el artículo 41, fracción III, Apartado C, en donde se establece que: “en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.
211. Sobre este tema en particular ya se ha pronunciado este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 2/2011⁸¹, en donde a partir de su página ciento veinticinco se realiza el análisis para concluir que la regla establecida en la disposición constitucional señalada resulta aplicable tanto a partidos políticos nacionales como locales, por lo que rige en elecciones federales y locales y, por ende, es una norma constitucional que debe ser observada por las legislaturas locales.
212. Las razones expresadas en el precedente son dos: a) que el poder reformador en la exposición de motivos destacó la preocupación de la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en radio y televisión en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos y partidos y que tal situación se presenta de forma cada vez más exacerbada en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal, por lo que decidió elevar a rango constitucional la obligación de los partidos de abstenerse de utilizar en la propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y, b) que por el principio de equidad en materia electoral, resultaría “inadmisible” estimar que la restricción del artículo 41 constitucional sea aplicable única y

⁸¹ Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil once, por mayoría de ocho votos, votando en contra los ministros Cossío, Valls y Silva.

exclusivamente a los partidos políticos nacionales, por más que la literalidad del texto así lo sugiera.

213. En consecuencia, se concluye en la página ciento cuarenta y cinco de la acción de inconstitucionalidad 2/2011 que:

“(D)e una interpretación teleológica y sistemática a lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, Apartado C de la Constitución Federal, se desprende que la restricción ahí contenida es aplicable tanto a partidos políticos nacionales como locales, pues limitarnos a interpretar esa disposición en forma literal implicaría ignorar el objetivo que orientó al Poder Reformador para incluir la restricción de que se trata consistente en que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; y se propiciarían condiciones de inequidad entre los partidos políticos”.

214. Aunado a lo anterior, en la página ciento sesenta y nueve, el precedente citado hace referencia al reiterado criterio de este Tribunal Pleno relativo a que la formulación establecida en la Constitución Federal sobre la prohibición de que la propaganda política o electoral se utilicen expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, o que calumnian a las personas, no impide al legislador local establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral y regulen de manera “más completa” las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete. De este modo, la legislación analizada será constitucional en la medida que: “incluya restricciones que sigan la lógica buscada por el Poder Reformador” y que se permita advertir que “tiene como objetivo elevar el nivel en el debate político, evitando *propaganda* de ataque que por su naturaleza, no contribuye a un sano desarrollo de las contiendas electorales”. El precedente cita como fundamento la tesis P./J. 61/2009, de rubro: “PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”⁸².

215. El precedente concluye de la siguiente manera que, si bien se refiere a un artículo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se considera oportuno transcribir para determinar su aplicabilidad al caso que nos ocupa:

“Lo antedicho es así, en primer término, porque es inexacto que toda nueva regulación y desarrollo (federal y local) de la propaganda electoral sea *–per se–* inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa respecto al contenido de la Constitución Federal, toda vez que una de las funciones principales de las constituciones y leyes locales se traduce, precisamente, en desarrollar y pormenorizar aquellos contenidos ordenados de manera sintética en la norma suprema, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en el texto básico.

Lo que llevado al caso, nos conduce a afirmar que tanto las constituciones locales, como las leyes ordinarias se encuentran válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, en caso de que ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional mencionada; por lo que si en el caso, la fracción X, del artículo 231 impugnado, prohíbe la utilización de expresiones contrarias a la moral, que injurien a las autoridades, a los partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público, debe entenderse que simplemente está regulando de manera más completa lo ordenado en el artículo 41 constitucional, cuya esencia, es la de prohibir el uso de propaganda electoral negativa que por su contenido, no contribuye al sano y respetuoso desarrollo de los procesos electorales y, por el contrario, de no existir reglas como la ahora impugnada, se estaría propiciando la existencia de situaciones que perturben la paz y el orden público.

Cabe apuntar que los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, tienen establecidos a su favor una serie de derechos que permiten la realización de ese fin, entre ellos, el de la libertad de expresión, el cual, si observamos lo dispuesto en los artículos 6 y 41, fracción III, apartado C de la Carta Magna, no es un derecho absoluto, sino que se encuentra sujeto a limitaciones que garantizan la vigencia y consolidación del sistema democrático; el cual exige evitar toda

⁸² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, julio de 2009, página 1451, registro 166,863. En el precedente se hace mención de que similares consideraciones se sostuvieron al fallar en sesión de veintiocho de octubre de dos mil ocho, las acciones de inconstitucionalidad 102/2008 y 103/2008, bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

situación que genere violencia o altere el orden público, mediante la prohibición a los partidos políticos, de la utilización de expresiones que denigren, calumnien, injurien, difamen y, en general, impliquen actitudes que sean contrarias a los principios constitucionales que son la base del Estado de Democrático de Derecho que rige en nuestro país.”

216. En este punto del análisis ya incorporamos el contexto normativo de la norma impugnada así como el de los precedentes de este tribunal en la materia analizada. Lo primero que debemos determinar, entonces, es si estos precedentes resultan aplicables a la norma que nos corresponde analizar del Código Electoral del Estado de Veracruz.
217. Pues bien, el artículo 81, fracción V impugnado no se refiere a “propaganda” que es el término que usa el artículo 41, fracción III, Apartado C de la Constitución y el precedente analizado, sino a “campañas electorales”. Sin embargo y aun sin entrar a definir de manera pormenorizada y precisa que es lo que significa propaganda y qué significa campaña, es claro que los universos de actos a los que ambos conceptos se refieren son coextensivos, ya que si bien se entiende que puede hacerse propaganda fuera del ámbito de las campañas, como en el caso de precampañas, debe también entenderse que la función de éste último concepto es definir el ámbito temporal para la emisión de esta propaganda durante el tiempo de campañas que es el período al que se refiere el artículo impugnado. Así, el artículo 80 del Código Electoral del Estado de Veracruz establece el momento del inicio de las campañas y el artículo 83 su terminación; asimismo, ambos artículos fijan de manera muy clara la relación del período de campañas con la emisión de propaganda⁸³.

⁸³ El concepto de campaña claramente delimita ámbito temporal donde se desarrollan actos de propaganda, el concepto de campaña en el propio Código electoral de Veracruz es el siguiente: “Artículo 80. La campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados ante el órgano electoral, para la obtención del voto. Se entiende por actividades de campaña las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas, actos de difusión, publicidad y, en general, aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos y coaliciones se dirigen al electorado para promover sus plataformas políticas.

218. Así, la función del concepto de campaña electoral en este contexto es la de delimitar temporalmente los momentos en los que la conducta considerada como infracción puede ser sancionada, lo que quiere decir que las características constitucionales de la propaganda pueden a su vez ser predicadas o derivadas a los actos que se suceden en una campaña, ya que todos los actos que se dan durante ese tiempo son actos que en su sistemática general pretenden influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Los actos por parte de los partidos y asociaciones políticas, sus candidatos y sus integrantes en tiempos de campaña deben ser entendidos, por tanto, como actos de propaganda política.
219. Por lo anterior, el criterio analizado en el precedente sí resulta directamente aplicable al caso que nos ocupa sobre la limitación establecida para los partidos políticos y los ciudadanos que los integran, por lo que debemos entender que el legislador local puede establecer elementos más puntuales sobre la propaganda electoral que regulen de manera más completa las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete. De este modo, este Tribunal Pleno debe evaluar si las restricciones de la legislación siguen la lógica buscada por el poder reformador y si esta tiene como objetivo elevar el nivel en el debate político, evitando *propaganda* de ataque que por su naturaleza, no contribuye a un sano desarrollo de las contiendas electorales.

Las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión en que sea aprobado el registro de candidaturas por el órgano electoral correspondiente, en términos de este Código, y concluirán tres días antes de la fecha de la jornada electoral respectiva.

Los partidos políticos gozarán de amplia libertad para realizar *propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas.*

“Artículo 83. Toda propaganda deberá cesar tres días antes de la fecha de la jornada electoral respectiva. En los lugares señalados para la ubicación de casillas, no habrá ninguna propaganda electoral el día de la elección y, si la hubiere, deberá ser retirada inmediatamente por la autoridad electoral correspondiente”.

220. En el caso concreto, este Tribunal estima que si bien el artículo 81, fracción V impugnado utiliza términos coincidentes con los previstos en el artículo 41, fracción III, apartado C de la Constitución, como lo son la calumnia a las personas y las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos, existen también conceptos distintos a los del artículo constitucional de contraste, como lo son las expresiones que impliquen diatriba, infamia, difamación o denigren a los ciudadanos o a los candidatos de los partidos. La pregunta entonces, es sí el desarrollo por parte del legislador local y la inclusión de estos conceptos, en términos de lo expresado en el precedente, siguen la lógica buscada por el poder reformador y si esta inclusión tiene como objetivo elevar el nivel en el debate político, evitando *propaganda* de ataque que por su naturaleza, no contribuye a un sano desarrollo de las contiendas electorales.
221. Del análisis de la exposición de motivos del Código Electoral analizado no se advierte que exista una justificación sobre la lógica de inclusión de estos conceptos, además de que esto no es posible determinarlo de otras fuentes. Por tanto, no es posible decidir si la lógica de estos preceptos sigue a la lógica específica del poder reformador en cuanto a la inclusión en el artículo 41, fracción III, apartado C de la Constitución sobre la calumnia a las personas, así como de las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos.
222. Sin embargo, es claro que de la definición de cada uno de estos términos puede inferirse que todos ellos buscan el mismo objetivo que el que persigue el artículo 41, fracción, III apartado C de la Constitución. Las definiciones de cada uno de los términos utilizados son las siguientes: difamar significa desacreditar a alguien, de palabra o por escrito, publicando algo contra su buena opinión y fama; calumniar es una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño o la imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad; la

diatriba es un discurso o escrito violento e injurioso contra alguien o algo; la infamia es descrédito, deshonor, maldad, vileza en cualquier línea; denigrar, por su parte, significa deslustrar u ofender la opinión o fama de alguien, finalmente, injuriar es agraviar o ultrajar⁸⁴.

223. De las definiciones de estos términos puede inferirse que el legislador local, aun cuando no lo haya justificado expresamente en el proceso legislativo, pretendía justamente establecer elementos más puntuales sobre la propaganda electoral que regulan de manera más completa las finalidades perseguidas en la reforma constitucional, lo cual entra claramente dentro de la razones del precedente, pues todos los términos o conceptos utilizados son relativos a la reducción de las campañas negativas y denostación de los adversarios.
224. Existiendo este fundamento constitucional expreso para la limitación de este tipo de expresiones en la propaganda en campaña electoral, no resulta necesario hacer un estudio directo del artículo 6º constitucional, ya que no debe analizarse la expresión en términos del derecho y las limitaciones establecidas en ese artículo constitucional, sino tomando la finalidad específica y la regulación del artículo 41, fracción III apartado C el cual funciona como excepción a la regla general del 6º en razón de los sujetos a los que se dirige: partidos y asociaciones políticas, sus candidatos y sus integrantes, así como a la materia de la expresión: la propaganda política.
225. Por todo lo anterior, debe reconocerse la validez del artículo 81, fracción V del Código Electoral del Estado de Veracruz.
226. **TEMA 7. Prohibición a los observadores electorales de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos,**

⁸⁴ Definiciones obtenidas del Real Diccionario de la Lengua Española vigésima segunda edición, consultado en <http://www.rae.es/rae.html>

coalición o candidatos (Artículo impugnado 6º, fracción III, inciso c) del Código Electoral de la Entidad).

227. En este tema el proyecto proponía declarar la invalidez del precepto impugnado por considerar que transgredía el derecho de libertad de expresión política de los observadores electorales, protegido por el artículo 6º de la Constitución Federal, ello en virtud de la función de vigilancia del proceso electoral que realizan, la cual, es una expresión política que se concentra en un informe final rendido ante la autoridad electoral local.
228. Sometida a votación la propuesta del proyecto, los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra y por el reconocimiento de validez de la norma impugnada; mientras que los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio Armando Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Juan N. Silva Meza, votaron a favor de la propuesta y por la declaratoria de invalidez de la norma impugnada.
229. Por ende, al no haberse obtenido una mayoría de ocho votos por la invalidez del citado precepto legal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad 45/2012 respecto del artículo 6º, fracción III, inciso c) del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

VII. EFECTOS

230. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁸⁵, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.
231. Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 41/2012 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, mientras que son parcialmente procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012 promovidas por los partidos políticos nacionales Movimiento Ciudadano y del Trabajo, respectivamente. Asimismo, es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 45/2012 promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

SEGUNDO. Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 42/2012 y 43/2012, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales

⁸⁵ "Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Movimiento Ciudadano y del Trabajo, respecto de los artículos 33, fracción XVIII; 56, fracción V; y, 67, fracción I, inciso c), párrafos segundo y tercero de la Constitución Política del Estado de Veracruz. Asimismo, se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 45/2012, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, respecto del artículo 48 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

TERCERO. Se desestima la acción de inconstitucionalidad 45/2012 respecto del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

CUARTO. Se reconoce la validez del decreto número “566” mediante el que se reformó la Constitución Política del Estado de Veracruz, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de veintitrés de julio de dos mil doce, por lo que hace al proceso de reformas a la Constitución de la Entidad.

QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 21, fracción V de la Constitución Política del Estado de Veracruz y 9; 81, fracción V, 114, fracción VI; y, 259 último párrafo del Código Electoral de dicha entidad, publicados en el Periódico Oficial de la Entidad de veintitrés de julio y primero de agosto de dos mil doce.

SEXTO. Se declara la invalidez del artículo 119, fracción XLV del Código Electoral para el Estado de Veracruz, publicado en el Periódico Oficial del Estado de primero de agosto de dos mil doce.

SÉPTIMO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los pronunciamientos de procedencia contenidos en el punto resolutivo Primero y con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron a favor de declarar la invalidez del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

Por tanto, al no obtenerse una mayoría de ocho votos por la invalidez del citado precepto legal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Quinto:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, con reservas; Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez de los artículos 21, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Veracruz; y 9; 114, fracción VI; y 259, párrafo último, del Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicados en el Periódico Oficial de la Entidad de veintitrés de julio y primero de agosto de dos mil doce.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, con reservas; Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, se aprobaron las consideraciones que sustentan el reconocimiento de validez de los artículos 21, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y 259, párrafo último, del Código Electoral del Estado de Veracruz. Los señores

Ministros Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Los señores Ministros Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan el reconocimiento de validez del artículo 9° del Código Electoral del Estado de Veracruz. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho para formular voto concurrente.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, en contra de las consideraciones; Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 81, fracción V, del Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en relación con los partidos políticos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, en contra de las consideraciones; Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta consistente en reconocer la validez del artículo 81, fracción V, del Código Electoral del

Estado de Veracruz, en relación con las asociaciones políticas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular voto concurrente.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz reservaron su derecho para formular sendos votos particulares; y el señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que suscribirá uno de ellos.

En relación con el punto resolutivo Sexto:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 119, fracción XLV, del Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Luna Ramos votó a favor de la validez de dicho precepto a través de una interpretación conforme.

En relación con la redacción del punto resolutivo Séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012
Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

JUAN N. SILVA MEZA.

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA SESIÓN DE TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DOCE.

En la presente acción de inconstitucionalidad, entre otras cuestiones, se propuso la declaración de invalidez del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz. Esa propuesta fue finalmente votada en contra por seis de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, entre los que se encuentra el suscrito, por lo cual, como se sostiene en la sentencia, esta acción fue desestimada en este aspecto, al no haberse alcanzado una mayoría de ocho votos en el sentido de la invalidez de dicho precepto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución General de la República, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

No obstante la desestimación de la acción de inconstitucionalidad, en lo que a la impugnación del artículo señalado se refiere, considero pertinente formular las razones de mi voto, con el propósito de sustentar la validez de la disposición de mérito.

**VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

El artículo 6º del Código Electoral del Estado de Veracruz, impugnado, dispone lo siguiente:

“Artículo 6º. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el presente Código.

I. La función de los observadores electorales se sujetará a los criterios generales siguientes:

a) La solicitud de registro podrá entregarse en forma individual o a través del representante legal de la organización a la que los ciudadanos interesados pertenezcan, ante los consejos municipales, distritales o general, según corresponda; sólo se podrá registrar a los ciudadanos que cumplan con los requisitos señalados en este Código;

b) Los ciudadanos deberán señalar en el escrito de solicitud respectivo sus datos de identificación personal y anexarán fotocopia de su credencial para votar y la manifestación expresa, bajo protesta de decir verdad, de no tener vínculos a partido u organización política alguna; y

c) Podrán participar sólo cuando hubieren obtenido su registro ante el consejo municipal, distrital o general, según corresponda.

Los secretarios de los consejos distritales o municipales, en su caso, informarán al Secretario Ejecutivo de los registros realizados, quien informará al Consejo General del Instituto el número

**VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

de observadores electorales que actuarán en cada distrito o municipio.

II. Los observadores electorales podrán obtener su registro desde el inicio del proceso electoral correspondiente hasta trece días antes de la jornada electoral, para lo que deberán cumplir con los requisitos siguientes:

a) Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

b) No ser, ni haber sido miembro de dirigencia, de organización política o partido, ni haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y

c) Asistir a los cursos de capacitación impartidos por el Instituto Electoral Veracruzano.

La autoridad electoral se abstendrá de otorgar la acreditación de observadores electorales a quienes no obtengan la capacitación electoral en términos del inciso anterior.

III. Los observadores se abstendrán de:

a) Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas;

b) Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor o en contra de partido candidato (sic) alguno;

c) Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos; y

**VOTO CONCURRENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

d) Declarar el triunfo de partido o candidato alguno.

IV. La observación electoral podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la Entidad y los ciudadanos autorizados para efectuarla podrán presentarse el día de la jornada electoral de que se trate, con sus acreditaciones, en una o varias casillas, así como en los locales de los organismos electorales, para observar los actos siguientes:

a) Instalación de los consejos electorales;

b) Desarrollo de las sesiones de los consejos electorales;

c) Instalación de la casilla;

d) Desarrollo de la votación;

e) Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;

f) Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;

g) Clausura de la casilla;

h) Recepción de escritos de protesta;

i) Recepción de los paquetes electorales con expedientes de casilla en los consejos electorales y centro de acopio; y

j) Cómputo de la votación en el órgano electoral de que se trate.

Los observadores electorales tendrán el derecho de presentar, ante el órgano electoral que los acreditó,

**VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

las inconformidades respecto de posibles violaciones a sus actividades.

Por su parte, el artículo 7º del propio Código electoral local, expresa lo siguiente:

“Artículo 7º. Las organizaciones de observadores electorales o los ciudadanos que realicen esa función presentarán ante el consejo respectivo, a la conclusión del proceso electoral, un informe de sus actividades. Los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.”

A la luz de los preceptos transcritos, puede sostenerse que los observadores electorales son ciudadanos auxiliares de carácter secundario en los procesos electorales, cuya opinión, si bien no tiene fuerza vinculativa, sirve para alertar a la sociedad respecto a la regularidad de las actuaciones que tienen lugar en dichos procesos.

En lo que resulta destacado para el presente asunto, el artículo 6º citado dispone que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el propio Código electoral local.

La fracción I, inciso b), establece que, para ser observadores electorales, los ciudadanos deberán señalar en el escrito de

**VOTO CONCURRENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

solicitud respectivo sus datos de identificación personal, y anexar fotocopia de su credencial para votar y la manifestación expresa, bajo protesta de decir verdad, de no tener vínculos a partido u organización política alguna.

Asimismo, se dispone que los observadores electorales podrán obtener su registro desde el inicio del proceso electoral correspondiente hasta trece días antes de la jornada electoral, para lo cual deberán cumplir, entre otros, con el requisito consistente en no ser, ni haber sido, miembro de dirigencia, de organización política o partido, ni haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección.

Estos requisitos legales tienen como claro propósito el de configurar, para la función de los observadores electorales, una garantía de necesaria imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

En esa línea de consideraciones, la fracción III, inciso b), del artículo impugnado, expresa que los observadores electorales deben abstenerse de hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor o en contra de partido o candidato alguno; en este aspecto, nuevamente se hace presente la garantía legal de imparcialidad aludida.

**VOTO CONCURRENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Por su parte, la fracción IV del propio precepto analizado dispone que las actividades susceptibles de observación consistirán en la instalación de los consejos electorales, el desarrollo de las sesiones de los consejos electorales, la instalación de las casillas, el desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo de la votación en las casillas, la fijación de los resultados de la votación en el exterior de las casillas, la clausura de las casillas, la recepción de los escritos de protesta, la recepción de los paquetes electorales con expedientes de casilla en los consejos electorales y centros de acopio, así como el cómputo de la votación en el órgano electoral de que se trate.

En este contexto, la norma impugnada, esto es, el inciso c) de la fracción III del artículo 6º del Código en análisis, establece que los observadores deberán abstenerse de “externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos.”

Pues bien, considero que la disposición impugnada está dotada de racionalidad desde la perspectiva de la garantía de imparcialidad que persigue el ordenamiento en las actividades de los observadores electorales, por lo que su texto, lejos de constituir una forma de censura, entraña una obligación correlativa de respeto, que fortalece sus cualidades de neutralidad intrínseca y de imparcialidad en su actuación.

**VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Asimismo, no puede considerarse que el texto normativo impugnado obstruya en modo alguno la expresión de informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales, ni su papel de vigilancia objetiva del proceso desde un punto de vista ciudadano.

Por último, estimo que el conjunto de prohibiciones que instituye esa disposición, no inhibe, por sí mismo, el libre desarrollo del derecho ciudadano de vigilancia del proceso electoral, sino que únicamente lo encausa en una lógica cívica, que debe imperar en las condiciones del proceso electoral, en el sentido en que las configura el artículo 41, fracción III, apartado C de la Constitución General de la República que establece que: ***“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.”***

Consecuentemente, la norma impugnada no se dirige a sancionar expresiones específicas de los observadores electorales, alejadas de la finalidad constitucional federal, además de que, de avalarse una excepción a los supuestos de prohibición, se correría el riesgo de generar desigualdad en la aplicación de la norma constitucional que prohíbe emplear expresiones denigrantes y calumniosas en los procesos de

**VOTO CONCURRENTENTE DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

elección popular, con independencia de la función que desempeñe el emisor de esas expresiones dentro de dichos procesos.

Por las razones aludidas, se estima correcta la conclusión que apoya la validez del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código electoral local, impugnado, en el presente asunto.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, MOVIMIENTO CIUDADANO Y DEL TRABAJO.

En el asunto señalado en el acápite, entre otros, se impugnó la constitucionalidad del artículo 9 del Código Electoral del Estado de Veracruz, que establece que en el caso de que algún servidor público se haya separado de su cargo, empleo o comisión para contender por un puesto de elección popular y resultara electo para el mismo, deberá elegir cuál quiere desempeñar, y una vez asumido éste se entenderá que renuncia al otro.

La mayoría de los Señores Ministros integrantes del Pleno determinaron que debía reconocerse la validez de dicho precepto, al ser infundados los conceptos de invalidez que aduce el Partido de la Revolución Democrática, por lo siguiente:

Que sobre el tema de los requisitos para ser electo a un cargo de elección popular en los Estados de la República este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado y ha señalado que:

Los artículos 30 apartado A, 32 segundo párrafo, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones particulares de los Estados de la

VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULAN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.

Federación tratándose de la elección de Gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional que establece el artículo 133 de la Norma Fundamental.

Para ocupar el cargo de Gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que tratándose de los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración legislativa de los legisladores locales es mayor, en la medida que la Constitución Federal sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, pero no así por cuanto a los requisitos y calidades que deben cubrir.

Así la materia relativa a los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados integrantes de los Congresos locales o miembros de los Ayuntamientos, constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de los Estados de la República han establecido requisitos variados y diferentes.

En el caso del Estado de Veracruz, el Constituyente estatal estableció en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 los requisitos para

VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULAN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.

ser gobernador, diputado o edil. Entre estos requisitos y, para lo que aquí interesa, previó que:

No podrán ser diputados los servidores públicos del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad (fracción II del artículo 23), ni tampoco los ediles en los distritos en que ejerzan autoridad (fracción III del artículo 23), salvo que se separen de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección (último párrafo del artículo 23).

Para ser Gobernador del Estado se requiere no ser servidor público del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad, salvo si se separa de su cargo noventa días naturales anteriores al día de la elección (artículo 43, fracción IV y último párrafo).

Para ser edil se requiere no ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria (artículo 69, fracción III).

Así se señaló que, el Constituyente estatal estableció básicamente que no pueden ser diputados locales, Gobernador del Estado o ediles quienes sean servidores públicos de la Federación o del Estado, en ejercicio de autoridad, salvo que se separen de su cargo noventa días naturales anteriores a la elección para el caso de los dos primeros señalados, mientras que para los ediles siempre que se separen de su cargo en los

**VOTO CONCURRENTENTE QUE SE FORMULA
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y
45/2012.**

últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria en caso de elección extraordinaria.

Que entonces, el Constituyente local estableció ciertas limitantes para acceder a los cargos de elección popular en el Estado de Veracruz, siendo que ningún servidor público de la Federación o del Estado podrá contender en ellos, salvo que se separe de su cargo con la anticipación prevista en la Constitución Local, dependiendo del cargo de elección popular para el que pretenda contender.

Así se precisó que, si bien es cierto que **en ninguno de los preceptos de la Constitución Local citados se advierte la exigencia en el sentido de que la separación del cargo correspondiente para poder contender a los diversos cargos de elección popular debe ser de manera definitiva**, lo cual hace que el sistema previsto localmente sea acorde con el artículo 9º impugnado, lo cierto es que esta circunstancia no genera la inconstitucionalidad del precepto impugnado, pues siempre y en todos los casos, deberán observarse los requisitos legales para la separación del cargo de que se trate.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé como exigencia para el acceso a algún cargo de elección popular en los Estados de la República la separación definitiva del cargo de quien pretenda ser candidato en el caso de que éste funja como servidor público de algún nivel de gobierno,

**VOTO CONCURRENTENTE QUE SE FORMULA
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y
45/2012.**

esto es una materia que corresponde desarrollar y establecer a los legisladores locales y en el caso del Estado de Veracruz, el Constituyente estatal estableció en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 de la Constitución local los requisitos para acceder a los cargos de elección popular en el Estado, señalando específicamente como requisito la separación del cargo en determinado tiempo, en caso de que el candidato que pretenda contender, funja como servidor público ya sea de la Federación o del Estado.

Por lo anterior, se estimó que el artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz impugnado, no resulta inconstitucional ya que no transgrede los artículos constitucionales que el partido promovente señaló como violados, que son el 14, 16, 41, 55 fracción V párrafo tercero, 116 fracción IV inciso b) y 133.

En efecto, el artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz al establecer que en caso de que algún servidor público de la Federación, Estado o municipio en ejercicio de autoridad, se haya separado de su cargo para contender por un puesto de elección popular y hubiere resultado electo, podrá elegir cualquiera desempeñar y una vez asumido el que elija se entenderá que renuncia al otro, no genera ninguna violación a la Constitución Federal puesto que el legislador local previó, sin contravenir ninguno de los preceptos constitucionales que se señalaron como violados, los tiempos en que deberán separarse del cargo de servidores públicos ya sea federales o locales,

**VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULAN
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y
45/2012.**

quienes pretendan contender en la elección local para un cargo de elección popular.

Que, no debe perderse de vista que la finalidad de las normas que establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral, es la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, y a fin de que no se beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión, en la contienda con quebranto de los principios que deben prevalecer en todo proceso electoral.

Se destaca que el partido promovente es enfático en señalar que el artículo 9º impugnado desatiende la prohibición dispuesta en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero de la Constitución Federal, sin embargo se estimó que el artículo impugnado no transgrede dicho artículo de la Constitución Federal pues este último se refiere a los requisitos para ser diputado federal, y por tanto este precepto es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Si bien este precepto constitucional en su fracción V, párrafo tercero establece una limitante para los Gobernadores de los Estados consistente en que “no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos”, lo cierto es que esta limitante sólo aplica para el

**VOTO CONCURRENTENTE QUE SE FORMULA
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y
45/2012.**

caso del acceso a un puesto de elección popular pero de nivel federal, esto es, para contender como diputado federal. Por tanto, la disposición local impugnada, de ningún modo transgrede este el artículo 55 de la Constitución Federal.

Que tampoco resulta transgredido el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal pues no se advierte que el artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz impugnado, genere una violación a los principios rectores en materia electoral, pues los requisitos para poder contender por un puesto de elección popular en el Estado de Veracruz fueron fijados por el Constituyente local en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 de la Constitución local, con lo cual se estima que existen reglas claras y precisas que regulan dicho tema.

Por último que, tampoco se advierte que se genere violación alguna a los artículos 14, 16, 41 y 133 de la Constitución Federal. Por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 9º del Código Electoral del Estado de Veracruz.

Ahora bien, en el caso, si bien comparto la calificación de infundado de concepto de invalidez esgrimido por el Partido de la Revolución Democrática y por ende el reconocimiento de validez de norma impugnada, no comparto las anteriores consideraciones, pues los motivos por los que considero que dicho concepto de invalidez es infundado, son los siguientes:

VOTO CONCURRENTENTE QUE SE FORMULA
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y
45/2012.

En primer término, el artículo 9° del Código Electoral del Estado de Veracruz, impugnado, a la letra señala:

“Artículo 9. En el caso de que algún servidor público de la Federación, Estado o municipio, en ejercicio de autoridad, se haya separado de su cargo, empleo o comisión para contender por un puesto de elección popular y resultara electo para el mismo, deberá elegir cuál quiere desempeñar, y una vez asumido éste se entenderá que renuncia al otro”.

Del cual se advierte que la hipótesis que prevé el la relativa a si un funcionario público se separa de su cargo para contender electoralmente por otro puesto y que resulta electo; en ese supuesto, se le da la opción de escoger entre asumir el cargo para el que fue electo o regresar al cargo que tenía previamente.

Por otra parte, el concepto de invalidez en esencia señala que el artículo 9° transcrito, viola los artículos 14, 16 y 55, fracción V, párrafo tercero de la Constitución, porque la separación del cargo, empleo o comisión para contender en un puesto de elección popular debe ser de forma definitiva; es decir, el vínculo entre el candidato y el cargo del que se separa debe desaparecer decisivamente y sin duda alguna, dejando de tener cualquier relación con la actividad que desempeñaba, por lo que no puede existir la posibilidad de permitir a quien se separó de su cargo, para contender a un puesto de elección popular **y no fue electo regresar al puesto que ocupaba**, dado que la limitación establecida por el Constituyente pretende que los funcionarios públicos ahí señalados o quienes ocuparon tales cargos, no puedan tener una influencia preponderante en la decisión de su

**VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULAN
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y
45/2012.**

candidatura ni en la voluntad de los votantes del distrito electoral de las entidades donde ejerzan sus funciones.

Lo que hace evidente que el argumento de invalidez parte de una hipótesis distinta a la que prevé el precepto, esto debido a que el Partido promovente parte de la base de que el precepto impugnado prevé que un funcionario público habiendo contendido en una elección **no resultara electo**, y entonces de lo que se deduce en su concepto de invalidez es que en esa hipótesis - errónea- esa persona pueda regresar al puesto que ocupaba, bajo el argumento que la separación debe ser definitiva para poder participar en la elección.

De ahí es que desde mi punto de vista, deviene lo infundado del aducido concepto de invalidez, ya que parte de una falsa premisa e impugna una hipótesis distinta de la que prevé el precepto, pues como quedó de manifiesto, mientras el precepto impugnado establece que el que se separa, participa **y resulta electo**, puede elegir entre asumir el cargo para el que fue electo o regresar al cargo que tenía previamente; el promovente señala que es incorrecto el precepto porque permite que una persona que se ha separado de su cargo, **en caso de que no resulte electo regrese a ese cargo**.

Son estas razones por las que difiero de las consideraciones que se sostienen en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012

**VOTO CONCURRENTENTE QUE SE FORMULA
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS
ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y
45/2012.**

y 45/2012, aun y cuando coincido con el
reconocimiento de validez de la norma impugnada.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN LA SENTENCIA RECAÍDA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012, Y SUS ACUMULADAS, 42/2012, 43/2012 Y 45/2012

Me permito formular voto razonado en relación con el asunto citado en el encabezado, específicamente, por cuanto hace al tema que se analizó con el número siete (7), incluido dentro del apartado sexto del fallo (VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS), en el apartado relativo al análisis de constitucionalidad del artículo 6, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz en el que, en esencia, se prohíbe a los observadores electorales externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia contra las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos.

En los conceptos de invalidez que se hicieron valer contra este precepto se sostuvo, en esencia, que:

- El numeral en comento es contrario al diverso artículo 6 de la Constitución Federal, porque introduce una serie de limitaciones a las actividades que pueden realizar los observadores electorales, aunque la libertad de expresión tiene límites muy amplios que no pueden ser acotados por una ley estatal;

- El precepto en comento impide a los observadores realizar juicios, ofensa, difamación y calumnia, aunque a ninguna de estas hipótesis se aplican las excepciones señaladas en el artículo constitucional referido con antelación, que es claro en señalar que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo cuando se ataque la moral o los derechos de

tercero, o bien, se provoque algún delito, o se perturbe al orden público;

- El dispositivo jurídico impugnado viola también el diverso artículo 7 de la Ley Fundamental, porque se impone censura previa a los observadores electorales, al prohibírseles expresar, libremente, su opinión acerca de partidos, candidatos o instituciones electorales, lo que impide que la sociedad cuente con observadores electorales que sean activos, participativos y críticos, y

- El precepto señalado contraviene el artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución, y distintas normas internacionales (artículo 19 de la declaración Universal de los Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y principios 1, 2 y 5 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión).

Para atender estos argumentos, en el proyecto discutido durante la sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se propuso, sustancialmente, declarar la invalidez del artículo impugnado, al considerar que transgredía el derecho de libertad de expresión política de los observadores electorales, protegido por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la función de vigilancia del proceso electoral que realizan, que es una expresión política que se concentra en el informe final que rinden ante la autoridad electoral respectiva.

Las consideraciones esenciales que sostenían el fallo en este aspecto, en lo que interesa, eran del tenor siguiente:

- Aun cuando el artículo 6 del Código Electoral de Veracruz prevé limitaciones similares a las contempladas en relación con el artículo 81, fracción V, del mismo ordenamiento invocado (cuya constitucionalidad fue reconocida en el fallo), los sujetos de la prohibición son muy distintos, atento a las funciones que realizan dentro del proceso;

- Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, dentro de las funciones de los observadores está la emisión de un informe a la conclusión del proceso electoral, según lo dispone el artículo 71 de la normativa impugnada pero, sobre todo, porque los observadores no son actores dentro del proceso, cuya finalidad sea emitir propaganda para lograr la obtención del voto ciudadano, sino que su función es realizar una vigilancia objetiva de éste, desde un punto de vista ciudadano, y proporcionar información que, en ocasiones, le es difícil apreciar a las autoridades electorales, con independencia de que lo que digan no tenga ningún efecto jurídico dentro del proceso;

- Así, la previsión combatida tiene un efecto inhibitorio en relación con el libre desarrollo de la observación del proceso comicial pues, potencialmente, puede truncar los objetivos de la función electoral que se encuentra relacionada, además, con un tipo de discurso protegido por el artículo 6 de la Constitución, que es la libertad de expresión política;

- Esto, máxime porque, se insiste, la función de observación está alejada de la previsión contenida en el artículo 41 de la Ley Fundamental y, por tanto, mientras los observadores se abstengan de

¹ **Artículo 7.** Las organizaciones de observadores electorales o los ciudadanos que realicen esa función presentarán ante el consejo respectivo, a la conclusión del proceso electoral, un informe de sus actividades. Los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

hacer proselitismo, o de pronunciarse por un partido o candidato particular, y no obstaculicen las funciones y actuaciones de los órganos electorales, partidos o candidatos, no se encuentra una finalidad legítima o fundamento constitucional concreto que permita la limitación de estas condiciones, y

- De este modo, se considera que la libertad de expresión contenida en el artículo 6 de la Constitución Federal protege la función de los observadores electorales, y dentro de las excepciones establecidas en la norma, como es el caso del artículo 81 controvertido, por lo que se estima que lo conducente es declarar la inconstitucionalidad del artículo 6, en la porción normativa controvertida.

La propuesta en comento fue aprobada por una mayoría de seis Ministros, esto es, no fue respaldada por los votos necesarios para declarar la invalidez del precepto y, consecuentemente, conforme a la normativa aplicable, se determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad 45/2012, respecto del artículo de referencia.

En este escenario, y toda vez que, en su oportunidad, me pronuncié por la validez del artículo combatido, estimo que es importante expresar las razones con base en las cuales arribé a dicha conclusión.

Así las cosas, por principio de cuentas, me parece importante señalar el texto del artículo combatido, en la porción normativa que se estima inconstitucional:

Artículo 6. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el presente Código.

...

III. Los observadores se abstendrán de:

...

c) Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos; y...

Establecido lo anterior, debe tenerse presente que aun cuando los fines de los observadores electorales son distintos a los que persiguen los sujetos involucrados directamente en el proceso electoral como, por ejemplo, los contendientes y las autoridades encargadas de llevar a cabo los comicios, no debe soslayarse que ellos también pueden participar de manera activa, prácticamente, en todo su desarrollo.

En efecto, el artículo 4, fracción IV², del código electoral de Veracruz dispone que, entre los derechos de los ciudadanos se encuentra el de participar como observadores electorales, siendo exclusivo de los ciudadanos mexicanos el participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, según lo establece el artículo 6 del ordenamiento en cita³, del que se desprende, en mi opinión, que la observación electoral no está sometida a una etapa específica del proceso electoral.

La última consideración apuntada se robustece con lo previsto en la fracción II del numeral en cita⁴, que dispone que los

² **Artículo 4.** Son derechos de los ciudadanos:

...

IV. Participar como observadores electorales;...

³ **Artículo 6.** Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el presente Código...

⁴ **Artículo 6.** Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el presente Código.

...

observadores podrán obtener su registro desde el inicio del proceso comicial, y hasta trece días antes de que se verifique la jornada electoral.

Adicionalmente, debe destacarse que la fracción IV del precepto en comento establece que la observación electoral podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la Entidad, y el día de la jornada, los ciudadanos autorizados para efectuarla podrán presentarse en una o varias casillas para observar, entre otros, los siguientes actos: instalación de los consejos electorales; desarrollo de sus sesiones; instalación de la casilla, desarrollo de la votación; escrutinio y cómputo; fijación de resultados; clausura de la casilla; recepción de escritos de protesta; recepción de paquetes electorales, cómputo de la votación,...⁵

En relación con este aspecto, debe señalarse que el artículo 193 del Código Electoral de la entidad en cita establece que los presidentes de las mesas directivas de casilla tendrán entre sus atribuciones, la de proporcionar a los observadores electorales,

II. Los observadores electorales podrán obtener su registro desde el inicio del proceso electoral correspondiente hasta trece días antes de la jornada electoral, para lo que deberán cumplir con los requisitos siguientes:...

⁵ **Artículo 6.** Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el presente Código.

...

IV. La observación electoral podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la Entidad y los ciudadanos autorizados para efectuarla podrán presentarse el día de la jornada electoral de que se trate, con sus acreditaciones, en una o varias casillas, así como en los locales de los organismos electorales, para observar los actos siguientes:

- a) Instalación de los consejos electorales;
- b) Desarrollo de las sesiones de los consejos electorales;
- c) Instalación de la casilla;
- d) Desarrollo de la votación;
- e) Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
- f) Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- g) Clausura de la casilla;
- h) Recepción de escritos de protesta;
- i) Recepción de los paquetes electorales con expedientes de casilla en los consejos electorales y centro de acopio; y
- j) Cómputo de la votación en el órgano electoral de que se trate...

durante el tiempo que se presenten en la casilla, las facilidades para realizar su función, tal como lo prevé la fracción VII⁶ del dispositivo jurídico invocado y, en consonancia con esta disposición, el artículo 216, segundo párrafo⁷, de la norma en comento señala que los observadores electorales acreditados podrán permanecer el tiempo requerido para realizar sus actividades en las casillas, durante el desarrollo de la jornada electoral.

En mi opinión, las disposiciones anteriores permiten concluir, en lo que importa, que la observación electoral se realiza en distintos momentos, y en relación con diferentes etapas del proceso electoral, incluso durante la jornada electoral, en la que pueden asistir a las casillas.

Establecido lo anterior, debe precisarse que la finalidad de la observación electoral es vigilar el correcto desarrollo del proceso comicial, para estar en aptitud de emitir el informe de actividades al que se refiere el artículo 7⁸ del código electoral en cita, que se rinde a la conclusión del proceso, y en el que se expresan los juicios, opiniones o conclusiones a los que se haya arribado, que aun cuando no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, contarán con un valor relevante y destacado, en tanto provienen de sujetos externos, que cuentan con la presunción de haber fungido como analistas objetivos dentro del proceso.

⁶ **Artículo 193.** Los presidentes de las mesas directivas de casilla, como máxima autoridad electoral en las mismas, tendrán las atribuciones siguientes:

...

VII. Proporcionar a los observadores electorales, durante el tiempo que se presenten en la casilla, las facilidades para realizar su función;

⁷ **Artículo 216.** ..

Los observadores electorales acreditados podrán permanecer el tiempo requerido para realizar sus actividades en las casillas, durante el desarrollo de la jornada electoral.

⁸ **Artículo 7.** Las organizaciones de observadores electorales o los ciudadanos que realicen esa función presentarán ante el consejo respectivo, a la conclusión del proceso electoral, un informe de sus actividades. Los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

En este escenario, pienso que es válido sostener que los observadores y su función se encuentran directamente vinculadas al proceso y, por tanto, se requiere que su actuación sea regulada de manera adecuada pues, eventualmente, su actuación pueden influir de alguna manera en él.

Lo anterior, con independencia de que su función principal diste mucho de la promoción del voto en favor de algún candidato o partido pues, insisto, tienen la posibilidad de presenciar e involucrarse, directamente, con cualquier acto que se desarrolle dentro del proceso comicial, en cualquier etapa de éste.

En esta lógica, me parece que la función de la norma que regula las actividades de los observadores es desarrollar una instrumentación correcta y cuidadosa para que los observadores se dediquen, en exclusiva, precisamente a eso, es decir, a observar el proceso y, en su momento, esto es, cuando concluya, a emitir la opinión o el juicio de valor que estimen pertinente.

Por tanto, estimo que en la normativa que se encargue de regular su función, debe quedar excluida cualquier posibilidad de que opinen, previamente a la emisión del dictamen mencionado y, menos aún, a favor o en contra (como sería el supuesto al que se refiere el precepto tildado de inconstitucional) de alguno de los actores centrales del proceso comicial, pues puede suceder que lo que digan influya en el desarrollo del proceso.

Pensemos, por ejemplo, que al estar dentro de una casilla, durante el desarrollo de la jornada comicial, manifiesten alguna posición, con independencia de que sea buena o mala, en relación con las autoridades, los candidatos o partidos participantes en la

contienda. ¿Influirá en el proceso?, probablemente; ¿esta cuestión se separa de la función medular del observador?, en mi opinión, sin duda así es.

En razón de lo anterior, en mi concepto, resulta razonable y entendible que el legislador local haya establecido, dentro del artículo 6, fracción III⁹, del Código Electoral de la entidad, dentro del que se encuentra la porción normativa impugnada, una serie de limitaciones para los observadores, que se pronuncian en la lógica de que deberán abstenerse de: sustituir u obstaculizar a las autoridades en el ejercicio de sus funciones, o interferir en su desarrollo; hacer proselitismo a favor o en contra de partido alguno; externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia contra las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos (porción normativa impugnada), y declarar el triunfo de algún partido o candidato.

A mi juicio, esta circunstancia, más allá de inhibir el libre desarrollo del derecho ciudadano a vigilar el proceso, lo que potencialmente puede truncar los objetivos de la función de un observador electoral, lo que verdaderamente logra es establecer una serie de parámetros, para garantizar que los observadores se dedicarán, única y exclusivamente, a cumplir los fines de la

⁹ **Artículo 6.** Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el presente Código.

...

III. Los observadores se abstendrán de:

- a) Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas;
- b) Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor o en contra de partido candidato (sic) alguno;
- c) Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos; y
- d) Declarar el triunfo de partido o candidato alguno.

observación, sin pretender influir, en modo alguno, en el desarrollo del proceso.

En esta lógica, entiendo también que se incorpore a los observadores electorales como sujetos de responsabilidad en el código comicial de Veracruz, y que el incumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 6 (entre ellas, las abstenciones referidas) constituyan una infracción a la normativa electoral, susceptible de ser sancionada conforme lo previsto en el propio ordenamiento al que se ha hecho referencia.

Así las cosas, me parece que el artículo en comento pudiera resultar constitucional, aunque acote la posibilidad de expresión que tienen los observadores electorales pues, por principio de cuentas, no debe soslayarse que los derechos humanos, como lo es el de libre expresión política, válidamente, pueden limitarse y, además, porque me parece que el precepto impugnado, en los términos en que se encuentra redactado, garantiza en mayor medida, el cumplimiento de los principios rectores en la materia electoral, y contribuye a generar un clima de absoluta confianza en el desarrollo del proceso, al impedir la existencia de vacíos legales que puedan generar alguna duda y, de esta forma, perjudicar el correcto desarrollo de la función electoral.

Finalmente, con la intención de aportar un elemento meramente referencial que, por tanto, no pretende incluirse como un parámetro de comparación constitucional, debo decir que la normatividad sustantiva electoral federal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) establece una previsión idéntica a la que pretende declararse inconstitucional, en su artículo 5, numeral 4, inciso e), fracción III, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 5

...

4. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes:

...

e) Los observadores se abstendrán de:

...

III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y...

En la lógica desarrollada, insisto, me parece que el precepto impugnado debe ser considerado acorde con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo las razones expresadas las que, durante la discusión del presente asunto, me convencieron para expresar mi voto, en relación con este tema, en el sentido en que lo hice.

ATENTAMENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012; RESUELTAS EN SESIÓN DE 30 DE OCTUBRE DE 2012.

En las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz, a la luz del derecho a la libertad de expresión que reconoce el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, toda vez que no se alcanzó una mayoría calificada de ocho votos para declarar su invalidez, se desestimaron las citadas acciones de inconstitucionalidad por lo que a dicho precepto se refiere.

Una mayoría de seis de los señores Ministros consideró que el artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz, vulnera el derecho a la libertad de expresión de los observadores electorales, al no existir una finalidad legítima o fundamento constitucional concreto que justifique la limitación de las expresiones que aquéllos emitan¹.

Respetuosamente disiento de la decisión mayoritaria, que a la postre llevó a desestimar las acciones de inconstitucionalidad, ya que en mi opinión, se debió reconocer la validez del precepto cuya invalidez se solicitó.

Para justificar mi voto, en cuanto a que el artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz, no viola el derecho a la libertad de expresión que reconoce el artículo 6º de la Constitución, considero oportuno hacer las siguientes precisiones.

¹ Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Silva Meza votaron a favor de declarar la invalidez del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz; mientras que los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Aguilar Morales, Ortiz Mayagoitia y el suscrito votaron en contra y por reconocer la validez de dicho precepto.

La observación electoral es el conjunto de esfuerzos realizados por organizaciones gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales, del país en el que se realiza una elección o de cualquier otro u otros que muestren interés, destinados a monitorear y evaluar el carácter y desarrollo de una elección².

Esta institución también ha sido definida como la actividad que se encarga de evaluar el proceso electoral de un determinado país, para medir qué tanto se apega a los principios democráticos, como verificar que se cumpla con el derecho del ciudadano a votar y ser elegido como representante popular, al mismo tiempo que alienta la participación en el proceso electoral por parte de los electores para asegurar la integridad de dicho proceso con el objeto de desestimular el fraude y brindar apoyo a quienes participan en la elección y valorar la situación general de los derechos humanos en ese país³.

La observación electoral, en su concepción original, nace con un carácter disuasivo hacia aquellos actores que tienden a alterar las elecciones a su favor; sin embargo, dicho carácter se ha visto ampliado a un ámbito más proactivo en la gestión y control de los procesos electorales, es decir, se ha transformado en un instrumento de participación política de los ciudadanos para contribuir a la credibilidad y legitimidad de las elecciones, trascendiendo los esquemas tradicionales de participación, como el voto y la acción partidaria⁴.

En congruencia con lo anterior, algunos autores sostienen que si bien la observación electoral fue creada en un primer momento por diversas instancias oficiales para verificar la legitimidad de las elecciones, en su evolución fue adoptada plenamente por la sociedad como herramienta al alcance del ciudadano para vigilar la legitimidad en el proceso de renovación de los poderes públicos⁵.

² Diccionario Electoral, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Centro de Asesoría y Promoción Electoral) México, 2003, p. 911.

³ JUÁREZ CRUZ, Alejandro. Temas Electorales: La observación electoral y su protección jurisdiccional. México, 2001. 1ª ed. Tribunal Electoral del Distrito Federal, p. 241.

⁴ Diccionario Electoral. Op. Cit. pp. 912 y 913.

⁵ JUÁREZ CRUZ, Alejandro. Op. Cit., p. 241.

⁵ Diccionario Electoral. Op. Cit. pp. 912 y 913.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Es importante hacer algunas distinciones en torno al concepto de observación electoral. Cuando ésta se desarrolla por organismos gubernamentales, instancias intergubernamentales u organizaciones no gubernamentales de países distintos al que realiza las elecciones, se le denomina observación electoral internacional. En cambio, si la observación electoral es desarrollada por ciudadanos, grupos partidarios o apartidarios del país de que se trate, la observación electoral será denominada como nacional o doméstica.

La observación electoral nacional o doméstica, como se precisó, puede llevarse a cabo por ciudadanos o grupos apartidarios y por los partidos políticos. En el primer caso, la que llevan a cabo los ciudadanos o los grupos apartidarios tiene una preocupación por el proceso de elección, lo que en cierta medida evita la parcialidad de quienes la realizan a favor de alguno de los competidores en la contienda electoral; a diferencia de la que realizan los partidos políticos que, por lo general, tienden a observar los procesos con la finalidad de proteger los intereses de su partido.

En México, la observación electoral surgió en las elecciones de mil novecientos noventa y cuatro, en el que participaron diversas organizaciones nacionales e internacionales; sin embargo, un año antes se reconoció el derecho de los ciudadanos a participar como observadores electorales.

Con la reforma al abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y tres⁶, surgió la figura del observador electoral. Así, se introdujo en el artículo 5, apartado 3, de dicho Código, el derecho de los ciudadanos de participar como observadores de las actividades de la jornada

⁶ El citado Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa y fue abrogado por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho.

electoral, en la forma y términos que determinara el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral⁷.

Del proceso que dio origen a la referida reforma, se desprende que una de las finalidades que buscó el legislador fue la de dar mayor credibilidad a las elecciones, así como evitar el fraude y fomentar la celebración de comicios confiables y vigilar el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, se reformó nuevamente el artículo en comento; esta vez para dar participación a los observadores electorales no sólo en la jornada electoral, sino también durante la preparación y desarrollo del proceso comicial.

Actualmente, el artículo 5, base 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, contempla el derecho de los ciudadanos mexicanos a participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral⁸.

Con base en lo expuesto, es posible deducir que, dentro del marco legal referido, un observador electoral es aquel ciudadano cuya función principal es la observación del desarrollo del proceso electoral, así como del comportamiento de los actores en un determinado proceso, a fin de verificar que se cumplan las normas aplicables, con el fin de dar legitimidad a las elecciones.

⁷ En el propio precepto, se establecieron diversas bases para la participación de los ciudadanos como observadores electorales, dentro de las que se contempló también la obligación de abstenerse de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.

⁸ El citado precepto establece las reglas para la participación de los observadores electorales y en la actualidad también contempla la prohibición de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.

Es indudable que, por la participación que tienen dentro del proceso electoral, los observadores deben tener ciertas características para desarrollar eficazmente esa actividad, tales como la de neutralidad política, la de total imparcialidad y honorabilidad en su desempeño, pues de otro modo, esa actividad carecería de objetividad y se orientaría en favor de uno de los actores que participan en el proceso electoral, lo que redundaría en un perjuicio tanto para la función de observador electoral, como para el propio proceso de elección.

Ahora bien, al igual que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador veracruzano reconoció en el artículo 6° del Código Electoral Local, el derecho de los ciudadanos a participar como observadores en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral⁹.

⁹ El citado precepto dispone:

“6. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, en la forma y términos que determine el presente Código.

I. La función de los observadores electorales se sujetará a los criterios generales siguientes:

- a) La solicitud de registro podrá entregarse en forma individual o a través del representante legal de la organización a la que los ciudadanos interesados pertenezcan, ante los consejos municipales, distritales o general, según corresponda; sólo se podrá registrar a los ciudadanos que cumplan con los requisitos señalados en este Código;
- b) Los ciudadanos deberán señalar en el escrito de solicitud respectivo sus datos de identificación personal y anexarán fotocopia de su credencial para votar y la manifestación expresa, bajo protesta de decir verdad, de no tener vínculos a partido u organización política alguna; y
- c) Podrán participar sólo cuando hubieren obtenido su registro ante el consejo municipal, distrital o general, según corresponda.

Los secretarios de los consejos distritales o municipales, en su caso, informarán al Secretario Ejecutivo de los registros realizados, quien informará al Consejo General del Instituto el número de observadores electorales que actuarán en cada distrito o municipio.

II. Los observadores electorales podrán obtener su registro desde el inicio del proceso electoral correspondiente hasta trece días antes de la jornada electoral, para lo que deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- b) No ser, ni haber sido miembro de dirigencia, de organización política o partido, ni haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y
- c) Asistir a los cursos de capacitación impartidos por el Instituto Electoral Veracruzano.

Conforme al citado precepto, los observadores electorales deben cumplir con ciertos requisitos. Al respecto prevé que aquél ciudadano que pretenda participar como observador electoral podrá presentar una solicitud, en la que señale sus datos de identificación personal y a la que acompañe fotocopia de su credencial para votar, además de manifestar expresamente, bajo protesta de decir verdad, que no tienen vínculos a partido u organización política alguna.

Por otra parte, la citada disposición establece que los observadores electorales podrán participar sólo cuando hubieren obtenido su registro ante el consejo municipal, distrital o general, según corresponda; asimismo, señala que pueden obtener su registro

La autoridad electoral se abstendrá de otorgar la acreditación de observadores electorales a quienes no obtengan la capacitación electoral en términos del inciso anterior.

III. Los observadores se abstendrán de:

- a) Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas;
- b) Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor o en contra de partido candidato (sic) alguno;
- c) Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos; y**
- d) Declarar el triunfo de partido o candidato alguno.

IV. La observación electoral podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la Entidad y los ciudadanos autorizados para efectuarla podrán presentarse el día de la jornada electoral de que se trate, con sus acreditaciones, en una o varias casillas, así como en los locales de los organismos electorales, para observar los actos siguientes:

- a) Instalación de los consejos electorales;
- b) Desarrollo de las sesiones de los consejos electorales;
- c) Instalación de la casilla;
- d) Desarrollo de la votación;
- e) Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
- f) Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- g) Clausura de la casilla;
- h) Recepción de escritos de protesta;
- i) Recepción de los paquetes electorales con expedientes de casilla en los consejos electorales y centro de acopio; y
- j) Cómputo de la votación en el órgano electoral de que se trate.

Los observadores electorales tendrán el derecho de presentar, ante el órgano electoral que los acreditó, las inconformidades respecto de posibles violaciones a sus actividades”.

desde el inicio del proceso electoral correspondiente hasta trece días antes de la jornada electoral.

El artículo citado también establece como requisitos para ser observador electoral, el ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no ser, ni haber sido miembro de dirigencia, de organización política o partido, ni haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, así como asistir a los cursos de capacitación impartidos por el Instituto Electoral Veracruzano.

Por su parte, el artículo 7 del Código Electoral del Estado de Veracruz establece que las organizaciones de observadores electorales o los ciudadanos que realicen esa función, presentaran ante el Consejo respectivo, una vez concluido el proceso electoral, un informe de sus actividades; asimismo, dispone que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados¹⁰.

Precisado lo anterior, debe destacarse que en el caso concreto, se solicitó la invalidez del artículo 6º, fracción III, inciso c), del Código Electoral de Veracruz, por considerar que viola el derecho a la libertad de expresión de los observadores electorales, al restringir la posibilidad de que puedan expresar sus opiniones. Esto debido a que el precepto establece la prohibición para que aquéllos puedan externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos.

En mi opinión, contrariamente a lo que decidió la mayoría de los señores Ministros, considero que la citada prohibición no vulnera el derecho a la libertad de expresión de los observadores electorales, ya que descansa en un criterio de razonabilidad y proporcionalidad jurídica que justifica constitucionalmente la restricción a ese derecho.

¹⁰ El citado precepto dispone:

“7. Las organizaciones de observadores electorales o los ciudadanos que realicen esa función presentarán ante el consejo respectivo, a la conclusión del proceso electoral, un informe de sus actividades. Los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados”.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

El derecho a la libertad de expresión está reconocido por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa¹¹.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio, como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole¹².

Pues bien, visto el alcance del derecho fundamental de la libertad de expresión, debe destacarse este Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que ningún derecho fundamental es absoluto, y que en esa medida todos admiten restricciones, las cuales no deben ser arbitrarias, sino descansar en criterios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

Así, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para cumplir con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, cuando se restringe un derecho, el legislador debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; que la medida

¹¹ El citado precepto, en lo conducente establece:

“6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

¹² Así lo consideró el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden”. Jurisprudencia P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1520. Registro: 172479.

sea adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; que sea necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; además de estar justificada en razones constitucionales¹³.

En el caso, estimo que el citado precepto constitucional no otorga a los gobernados la potestad de ofender, difamar o calumniar a las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos, es decir, no tutela las acciones prohibidas por el artículo cuya invalidez se demandó.

Por otra parte, la prohibición para los observadores electorales de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos, persigue un fin objetivo y constitucionalmente válido. Esto porque si bien el artículo 6° de nuestra Constitución reconoce el derecho a la libertad de expresión, establece como límites a ese derecho, los ataques a la moral, a los derechos de un tercero, el que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

Dicho en otras palabras, considero que la citada prohibición persigue una finalidad constitucionalmente válida, precisamente porque se ubica dentro de los límites a la libertad de expresión que establece el artículo 6° constitucional, atendiendo a la naturaleza de la

¹³ Las consideraciones precedentes se encuentran contenidas en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados”. Jurisprudencia P./J. 130/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 8. Registro: 170740.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

función que tienen encomendada los observadores electorales en nuestro régimen jurídico electoral.

De igual manera, estimo que la prohibición a que se ha hecho referencia persigue una finalidad constitucionalmente válida, si se toma en cuenta que el artículo 41, base III, Apartado C, de la Constitución, prohíbe que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos, se utilicen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

En congruencia con dicho precepto, si se toma en cuenta que existe esa prohibición expresa, de tal manera que los partidos políticos se deben abstener de difundir propaganda electoral en la que se usen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; dicha prohibición debe regir, por mayoría de razón, para los observadores electorales que participan como meros vigilantes del proceso electoral y que de acuerdo con lo expuesto en líneas precedentes, deben actuar con neutralidad política, imparcialidad y honorabilidad, a fin de llevar a cabo objetivamente su actividad y no generar actos de desequilibrio en la contienda.

Por otra parte, considero que la norma es idónea para alcanzar el fin perseguido por el legislador, pues la prohibición dirigida a los observadores electorales para externar expresiones de ofensa, difamación o calumnia, especialmente en contra de los partidos políticos, coalición o candidatos, se dirige a respetar los límites a la libertad de expresión, esto es, los ataques a la moral, a los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; aunado a que impide que usen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, como lo establece el artículo 41, base III, Apartado C, de la Constitución Federal; máxime que acota la actuación de los observadores electorales, sin otorgarles una mayor participación para la que han sido designados y sin permitir que puedan incidir de modo negativo o desfavorable en el proceso electoral.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

Finalmente, estimo que el precepto cuestionado es suficiente para lograr la finalidad perseguida, esto es, para respetar los límites a la libertad de expresión, ya que impide que se usen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, además de acotar la actuación de los observadores electorales a la participación que estrictamente deben tener.

Además, considero que esta prohibición no implica una carga desmedida, excesiva o injustificada, si se toma en cuenta que llevan a cabo una actividad de suma relevancia dentro del proceso electoral, lo que hace indispensable que su actuación esté sujeta al cumplimiento de las normas que regulan esa actividad.

Lo anterior porque, como se ha visto, los observadores electorales asumen un papel de suma importancia dentro del proceso electoral, toda vez que tienen la encomienda de vigilar que los actores en dicho proceso cumplan con las normas aplicables, lo que hace necesario que se conduzcan con neutralidad, imparcialidad y honorabilidad; tan es así que la propia norma que regula su actuación condiciona el registro de los ciudadanos como observadores electorales a que no tengan vínculos con algún partido u organización política.

Por ello, considero que la prohibición dirigida a los observadores electorales para externar expresiones de ofensa, difamación o calumnia, especialmente en contra de los partidos políticos, coalición o candidatos no resulta excesiva, en la medida en que tiende a generar que su participación sea objetiva, lo que además tiende a evitar actos de inequidad en la contienda.

De sostener un criterio contrario, se podría considerar que los observadores electorales pueden externar su preferencia o desacuerdo en contra de un determinado partido político, coalición o candidato durante el proceso electoral, lo que podría influir dentro de éste y en la voluntad de los electores, no obstante que su actividad se limita a ser un mero vigilante de dicho proceso y que las observaciones que hagan, en su caso, se deben asentar en el informe que al respecto emitan una vez concluido el aludido proceso electoral.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
41/2012 Y SUS ACUMULADAS 42/2012, 43/2012 Y 45/2012.**

En conclusión, estimo que la prohibición dirigida a los observadores electorales de externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos, descansa en un criterio de razonabilidad y proporcionalidad jurídica que justifica constitucionalmente la restricción al derecho a la libertad de expresión.

Por las razones expuestas, disiento de las consideraciones externadas por la mayoría de los señores Ministros que estimaron que el artículo 6°, fracción III, inciso c), del Código Electoral del Estado de Veracruz, viola el derecho a la libertad de expresión que tutela el artículo 6° de la Constitución y que llevaron a desestimar la presente acción de inconstitucionalidad, al no obtenerse la mayoría calificada de ocho votos para declarar su invalidez.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9° del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.