

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014 Y  
SU ACUMULADA 82/2014.**

**PROMOVENTES: PARTIDO MOVIMIENTO  
CIUDADANO Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**

**SECRETARIO: ARMANDO ARGÜELLES PAZ Y PUENTE**

**ILEANA NÍNIVE PENAGOS ROBLES**

**RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de septiembre de dos mil catorce.

**V I S T O S; y**

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO. Presentación de la demanda.** Por oficios presentados el veinticuatro y el treinta de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña y Nelly del Carmen Vargas Pérez, en su carácter de Coordinador e integrantes de la Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano y Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovieron acciones de inconstitucionalidad, en representación del Partido Movimiento Ciudadano y del Partido Acción Nacional, respectivamente, solicitando la invalidez de las normas generales que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014**

### **ÓRGANOS RESPONSABLES:**

**Órgano Emisor:** Congreso del Estado de Sonora.

**Órgano Promulgador:** Gobernador del Estado de Sonora.

### **NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:**

**EL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY 177 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE SONORA,** publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, bajo el Número 52, Sección I, Tomo CXCI, el lunes treinta de junio de dos mil catorce.

**SEGUNDO. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los promoventes señalan como violados.** El Partido Movimiento Ciudadano indica los artículos 1º, 9, 14, 16, primer párrafo, 17, 35, fracciones I, II y III, 36, fracciones IV y V, 39, 40 y 41, párrafos primero y segundo, Bases I, II, III, IV y V; 116, fracciones II y IV, y 133. El Partido Acción Nacional señala los artículos 1º, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 105 fracción II, párrafo 4º, 115, párrafo primero, 116 párrafo segundo, y fracción IV, y 133.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos promotores expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, los cuales se sintetizan y analizan más adelante, en los considerandos correspondientes al estudio de fondo del presente asunto.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

**CUARTO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro integrante de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, designada para el trámite de asuntos urgentes, correspondiente al primer periodo de dos mil catorce, ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad 49/2014, tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentaron y admitió a trámite la citada acción de inconstitucionalidad; asimismo, en el referido acuerdo, en lo que aquí interesa, determinó:

- Que una vez que diera inicio el segundo periodo de sesiones correspondiente a dos mil catorce, se enviaran los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal, para que proveyera lo relativo al turno del asunto;
- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes, en términos de la Ley Reglamentaria de la Materia;
- Que se diera vista al Procurador General de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde.
- Requirió al Congreso del Estado de Sonora, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas;
- Requirió a la Consejera Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, para que

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

informara a este Alto Tribunal la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad;

- Que se solicitara al Presidente del Instituto Federal Electoral que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de la Declaración de Principios de Movimiento Ciudadano, así como la certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes de la Comisión Operativa Nacional, y
- Que se solicitara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 49/2014.

Mediante acuerdo de treinta y uno de julio de dos mil catorce, el referido Ministro integrante de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad 82/2014, y la admitió a trámite, determinando, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Decretó la acumulación de la acción de inconstitucionalidad con la diversa AI 49/2014;
- Que una vez que diera inicio el segundo periodo de sesiones correspondiente a dos mil catorce, se enviaran los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal, para que proveyera lo relativo al turno del asunto;
- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes, en términos de la Ley Reglamentaria de la Materia;

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

- Que se diera vista al Procurador General de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde;
- Requirió al Congreso del Estado de Sonora, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado;
- Requirió a la Consejera Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, para que informara a este Alto Tribunal la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad;
- Que se solicitara al Presidente del Instituto Federal Electoral que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los estatutos del Partido Acción Nacional, así como certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional, y
- Que se solicitara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con el asunto.

Visto el estado procesal del expediente y dada la determinación del Ministro integrante de la Comisión de Receso de este Alto Tribunal, en cuanto a que admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 49/2014 y 82/2014, reservándose proveer lo conducente al turno de los asuntos, mediante auto de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014**

### **QUINTO. Informes de las autoridades.**

**I. El Poder Ejecutivo, en su informe relativo a la acción de inconstitucionalidad 49/2014 y su acumulada 82/2014, promovida por el Partido Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional, respectivamente, manifestó, en síntesis, lo siguiente:**

- Los conceptos de invalidez deben ser desestimados, pues la promulgación del Decreto impugnado no perjudica de manera abstracta o concreta al Partido Político promovente.
- El actor plantea la inconstitucionalidad el artículo 17 al imponer una carga excesiva a los candidatos independientes que aspiren a gobernador, dado que la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores, siendo infundado lo anterior, al partir de una premisa errónea, en la que el actor pierde de vista que, acorde con los principios de proporcionalidad y equidad, dicho requisito es el mismo que se solicita a los Partidos Políticos locales para obtener y conservar su registro en el Estado.
- Los accionantes dejan de lado el hecho de que el requisito que solicita sea invalidado, guarda identidad con lo dispuesto a nivel federal en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que el porcentaje de votación mínima para conservar el registro como Partido Político Nacional también corresponde al tres por ciento.
- Considerando que son los candidatos independientes los que contendrán en igualdad de circunstancias con los partidos políticos, se hace patente que dicha exigencia no resulta excesiva, sino más bien proporcional, ya que en el contexto

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

constitucional, dicha exigencia atiende a la legitimidad que deben tener las personas que aspiren a ocupar cargos de elección popular, cuya representación deberá contar con un respaldo mínimo al tratarse de cargos electos por el principio de mayoría relativa.

- Se considera razonable que dicho requisito sea exigido a los candidatos independientes, pues con ello se garantiza una representación efectiva, que resulta ser la misma exigible a un partido político de la entidad para conservar su registro.
- Debe desestimarse el segundo concepto de invalidez, pues tratándose de partidos políticos con nuevo registro no corresponde al accionante reclamar alguna afectación directa o indirecta, por lo que no se encuentra legitimado para solicitar la invalidez de los preceptos que impiden a los partidos políticos locales con nuevo registro conformar frentes, coaliciones y fusiones.

**II. Por lo que hace a los informes requeridos a la autoridad expedidora del Decreto impugnado, mediante escritos de veintiuno de agosto de dos mil catorce, el Director General Jurídico del Congreso del Estado de Sonora manifestó sobre el particular lo siguiente:**

*“No se remite informe por parte de esta autoridad, en virtud de que por una circunstancia extraordinaria, el Pleno del Congreso no designó a la Diputación Permanente que le correspondía ejercer funciones dentro del segundo periodo extraordinario de sesiones correspondiente al segundo ejercicio constitucional de la LX Legislatura que abarca los meses de julio a septiembre de 2014 y, por lo tanto, esta Soberanía se encuentra sin representante legal claramente definido”.*

**SEXTO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

### I. En su opinión relativa a la acción de inconstitucionalidad 49/2014, en síntesis, señaló:

1. Las disposiciones contenidas en los artículos 9º y 17 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora no son contrarias a lo dispuesto en la Constitución, porque la determinación del porcentaje de apoyo necesario para obtener el registro como candidato independiente, puede ser fijado libremente por cada entidad federativa, siempre que atienda a medidas razonables.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que si bien el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce la prerrogativa de los ciudadanos a ser candidatos independientes, lo cierto es que no establece condiciones o restricciones específicas al respecto, sólo precisa que será en las “condiciones que determine la legislación”, por lo que son los Congresos de las entidades federativas quienes deben emitir la regulación correspondiente, teniendo en consideración que el artículo 116, fracción IV, no prevé alguna condición concreta que deban observar los órganos legislativos locales.

Las legislaturas de los Estados no están obligadas a seguir un modelo específico en la regulación de las candidaturas independientes, sin que ello implique su libertad sea absoluta o carente de límites sobre ese tema.

Dado que actualmente la fracción IV del artículo 116 de la norma fundamental, establece en sus incisos k) y p) que las constituciones y leyes de los Estados garantizarán lo relativo al régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, así como el derecho al financiamiento público y el acceso a radio y televisión; y por otra parte, establece que deberán fijar las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.

En consecuencia, es inconcuso que los Congresos de las entidades federativas tienen la facultad para regular, entre

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

otros temas, lo relativo a los porcentajes de apoyo necesarios para obtener el registro.

2. El artículo 21 de la ley impugnada es contrario a lo previsto en la Constitución.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal establece que el ejercicio del derecho a ser votado puede llevarse a cabo por medio de la postulación que realicen los partidos políticos o mediante las candidaturas independientes. El mencionado precepto constitucional tiene como finalidad incentivar la participación política de los ciudadanos en las elecciones populares.

De acuerdo con ese precepto legal, el aspirante a candidato independiente que rebase el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano, perderá el derecho a ser registrado, o, en su caso si ya obtuvo el registro le será cancelado, sin tomar en consideración las circunstancias de modo, tiempo y lugar ni las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular.

La única sanción que prevé el mencionado precepto legal es la cancelación del derecho humano a ser votado, lo cual se considera excesivo y restrictivo, al no ajustarse a los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad.

El artículo 1º de la Constitución Federal, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del diez de junio de dos mil once, se advierte un nuevo paradigma en materia de derechos humanos y sus garantías, en el cual se debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, interpretando las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Ley Fundamental y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El artículo 21 podría sujetarse a la interpretación conforme a la que más favorezca y proteja a las personas, de modo que ante el rebase de tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes, la sanción de negar o cancelar el registro sólo deberá aplicarse a los casos de mayor gravedad, conforme a los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

El artículo 21 viola lo previsto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, salvo que procediera la interpretación conforme a lo que se ha propuesto.

Toda porción normativa que establezca como sanción al aspirante a candidato independiente que rebasa el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano perderá el derecho a ser registrado o, en su caso, si ya obtuvo el registro, le será cancelado, debe considerarse contrario a la Constitución Federal.

3. Los artículos 35, 36 y 37 de la mencionada Ley Electoral son contrarios a lo previsto en la Constitución, toda vez que la naturaleza jurídica de la candidatura independiente se constituye como un derecho humano de carácter unipersonal.

En tal sentido, se debe considerar que los candidatos independientes, atendiendo a su naturaleza jurídica, representan una forma de participación de carácter individual, de ahí que no sea válida la regulación de la institución de la suplencia en las candidaturas independientes, por lo que todo precepto normativo tendiente a señalar que pueden ser suplidos, en opinión de este órgano colegiado, atenta contra la naturaleza del cargo reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución.

Al ser los candidatos independientes candidatos unipersonales, tomando en cuenta su naturaleza jurídica, esta Sala Superior opina que toda porción normativa que establezca la existencia de un suplente en una candidatura independiente se debe considerar que no es acorde a la Constitución Federal.

4. Los artículos 44, párrafo segundo, 49 y 50, de la Ley Electoral impugnada son contrarios a la Constitución Federal.

La Constitución Federal reconoce en el artículo 35, fracción II, el derecho de los ciudadanos para que de manera independiente soliciten el registro de candidatos ante la autoridad administrativa electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Federal establece que las constituciones y leyes de los

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Estados garantizarán lo relativo al régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, así como el derecho al financiamiento público y, por otra parte, establece que deberán fijar las bases y requisitos para que en las elecciones, los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.

De acuerdo con lo anterior, los temas relativos a requisitos, condiciones y términos para ser registrado como candidato independiente, así como los relativos a las prerrogativas que tengan derecho a recibir (entre ellas el financiamiento público) son de configuración legal, pero sujetos a las normas y principios contenidos en el Pacto Federal.

El derecho a ser candidato independiente está plenamente reconocido en la Constitución Federal, siendo obligación de los Congresos de las entidades federativas el establecimiento de las formas de participación de éstos en los procedimientos electorales respectivos, respetando los derechos y principios que se derivan de la Carta Magna.

En ese contexto, el legislador del Estado de Sonora determina que los candidatos independientes tienen derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, considerándose como partido político de nuevo registro, y dividiendo el financiamiento que le correspondería a un partido político de nuevo registro, entre todos los candidatos independientes que obtengan el registro respectivo.

Los mencionados preceptos resultan contrarios a la Constitución Federal, al no existir parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que, en su caso, les corresponderían a los candidatos independientes al cargo de diputados e integrantes de Ayuntamiento.

Al estar supeditado el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, se viola el principio de equidad en el procedimiento electoral.

Aunado a lo anterior, también se advierte que el artículo 50 de la Ley Electoral local podría vulnerar el principio de proporcionalidad entre los candidatos independientes al cargo de diputados e integrantes de Ayuntamiento.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Si bien es cierto que del cien por ciento del financiamiento público para gastos de campaña que le correspondería al conjunto de candidatos independientes que obtengan su registro (como si fuera un partido político de nueva creación), le correspondería el treinta y tres por ciento a cada cargo de elección popular, lo cierto es que la repartición final que obtendría cada candidato dependería, necesariamente, del número de candidatos independientes que sea registrado para cada elección, lo que eventualmente podría derivar en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban mayores candidatos independientes.

Por lo anterior, se considera que los artículos 44, párrafo segundo, 49 y 50 de la ley impugnada son contrarios a la Constitución Federal.

En otro aspecto, por lo que corresponde al candidato independiente al cargo de gobernador, se considera que en términos de la fracción II del artículo 26 y 50 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, sí existen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que se le deberá entregar al mencionado candidato independiente; sin embargo, tal circunstancia no hace que la norma sea constitucional, debido a que se afecta el principio constitucional de equidad en el procedimiento electoral.

De los mencionados preceptos se advierte que el monto que le corresponde al candidato independiente a gobernador, es el equivalente al treinta y tres punto tres por ciento del monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro, teniendo en consideración que solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente a gobernador aquel aspirante que, de manera individual, haya obtenido la mayoría de las manifestaciones de apoyo válidas, siempre y cuando el número de firmas de apoyo sea igual o mayor del tres por ciento de la lista nominal de electores, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección.

Así, se considera que el obtener hasta el treinta y tres punto tres por ciento del monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro podría implicar que un candidato independiente obtuviera mayores recursos que los demás candidatos de los partidos políticos, dado que esos institutos

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

deben dividir su financiamiento público entre todos los candidatos que registren, de tal suerte que se podría generar inequidad en la contienda.

De ahí que también por lo que corresponde al candidato independiente a gobernador del Estado de Sonora, los artículos 44, párrafo segundo, 49 y 50 de la Ley Electoral local son contrarios a la Constitución Federal.

Por otra parte, Movimiento Ciudadano argumenta que los recursos públicos que recibirán los candidatos independientes sólo en periodo de campaña son insuficientes, en comparación con los que reciben los partidos desde el inicio del procedimiento electoral, teniendo en consideración que al candidato independiente se le restringe a que los recursos públicos que reciba no podrán pasar el diez por ciento del tope de gasto de campaña establecido para la elección de que se trate, conforme a lo previsto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley Electoral local, lo cual –señala– no ocurre en el caso de los partidos políticos.

El partido político Movimiento Ciudadano parte de la premisa inexacta de que el referido artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley Electoral local viola el principio de equidad, toda vez que se restringe al candidato independiente a que los recursos públicos que reciba no podrán pasar el diez por ciento del tope de gasto de campaña establecido para la elección de que se trate.

Lo incorrecto de su premisa radica en que el citado artículo 20, párrafo segundo, no establece que los candidatos independientes sólo podrán recibir recursos públicos hasta el diez por ciento del tope de gasto de campaña establecido para la elección de que se trate, sino que ese precepto legal establece que los aspirantes a candidatos independientes podrán llevar a cabo actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, para lo cual se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos que establezca la legislación aplicable y que se sujetarán al tope de gastos que determine el Consejo General del Instituto Electoral local por el tipo de elección de que se trate, tope de gastos que será equivalente al diez por ciento de lo establecido para las campañas inmediatas anteriores según el tipo de elección.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Lo dispuesto en el mencionado artículo establece el derecho que tienen los aspirantes a candidatos independientes al financiamiento privado y no como erróneamente lo considera el partido político que se trata, de financiamiento público para candidatos independientes, de ahí que no le asiste razón.

5. El artículo 99, párrafo cuarto, de la Ley Electoral local impugnada no contraviene el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal, porque la restricción que se impone a los partidos políticos de nueva creación de no coaligarse en la primera elección en que participen resulta acorde con lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, y también resulta una medida razonable y proporcional que no obstaculiza o erradica el derecho de asociación con fines políticos.

La citada Ley General establece en su artículo 1º que es una ley de orden público y observancia general, que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales en materia de partidos políticos nacionales y estatales, así como distribuir competencias en ese ámbito entre la Federación y los Estados.

El artículo 85, párrafo 4, de esa Ley General, establece que los partidos políticos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda.

Esa disposición legal se incluyó en cumplimiento a lo ordenado en el artículo transitorio segundo, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el cual se estableció que los partidos políticos no se podrán coligar en el primer procedimiento electoral en el que participen.

En ese contexto, el artículo es acorde con lo establecido en la Ley General y ésta con el artículo segundo transitorio del mencionado Decreto de reforma a la Constitución Federal; por tanto, la restricción al derecho de los partidos políticos para constituir coaliciones en el primer procedimiento electoral en que participen no contraviene la Carta Magna.

No se advierte que esa disposición limite o restrinja de forma irracional el derecho de los partidos políticos para formar

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

coaliciones, dado que el fin de la norma es que aquéllos que son de nueva creación demuestren tener la representatividad y el apoyo de la ciudadanía, cuestión que sólo se puede lograr objetivamente si en la primera elección que participan lo hacen de manera individual.

Porque la conformación de coaliciones implica la unión de fuerzas entre dos o más partidos políticos para postular candidatos y buscar el apoyo del electorado, lo que tratándose de un partido político de nueva creación, impediría apreciar con objetividad su fuerza política y el grado de representatividad en la entidad federativa, al permitir que se valga de la fuerza y presencia de otros partidos políticos para alcanzar el apoyo necesario en aras de conservar el registro recientemente obtenido.

En este contexto y tomando en cuenta que la restricción únicamente se aplica en el primer procedimiento electoral en que participen con posterioridad a su constitución, es que se afirma que la norma no contraviene la Constitución Federal, al perseguirse con su instauración el cumplimiento de un fin público superior, como lo es el que los partidos políticos, como entidades de interés público, constituyan los cauces legales de la participación política de la ciudadanía, haciendo posible el acceso de ésta al poder, para lo cual se requiere representatividad, continuidad y permanencia, acorde con el artículo 41 de la Constitución.

Finalmente, tampoco se aprecia que la medida legal vulnere o limite el derecho fundamental de los ciudadanos en su vertiente de acceso al cargo público, porque la prohibición va encaminada a restringir la forma en que los partidos políticos participan en el procedimiento electoral, no así la forma en que los ciudadanos ejercen sus derechos político-electorales. Ello, porque cualquier ciudadano tiene expedito su derecho a participar como candidato a un cargo de elección popular, siempre que cumpla con los requisitos constitucionales y legales necesarios, sin que sea óbice que determinados partidos políticos, al situarse en la hipótesis jurídica que se ha comentado ampliamente, estén impedidos para formar coaliciones un procedimiento electoral en específico.

**II. En su opinión relativa a la acción de inconstitucionalidad 82/2014, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en síntesis, señaló:**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

El párrafo sexto del artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora es contrario a lo dispuesto en la Constitución Federal, por lo siguiente:

- Fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos regulara, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos electorales federales y locales, lo cual incluiría, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.
- La Ley General de Partidos Políticos expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema, siendo relevante observar que el mandato constitucional es en el sentido de que los votos en que se hubiera marcado más de uno de los partidos coaligados serán válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.
- Se observa que los poderes locales exceden lo previsto en la reforma constitucional apuntada, porque establecieron, adicionalmente a lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos en materia de modalidades del escrutinio y cómputo de los votos emitidos a favor de las coaliciones, que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación, además de que ese cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.
- No pasa por alto que el partido accionante señala que el artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece a semejanza lo estipulado en el dispositivo legal del Estado de Sonora tildado de inconstitucional.
- Se aduce que mientras los artículos 87, párrafos 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos y 12, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen en tres casos una restricción a la transferencia de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

votos, en cambio el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la segunda Ley General referida, en un solo caso la permite.

En concepto de la Sala Superior, tal situación en nada cambia su opinión, porque se considera que el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, estableció los ámbitos de especialización, en lo que en el particular interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos, así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos mediante una figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos electorales federales y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

**SÉPTIMO. Pedimento del Procurador General de la República.** El funcionario citado no formuló pedimento en el presente asunto.

**OCTAVO. Inicio del proceso electoral.** El Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Sonora, mediante oficios IEEyPC/PRESI-383/2014, de siete de agosto de dos mil catorce, y IEEyPC/PRESI-405/2014 de once del mismo mes y año hizo del conocimiento de este Alto Tribunal que el proceso electoral ordinario 2014/2015 iniciará en la primera semana del mes de octubre del presente año, mismos que se agregaron a los autos, por acuerdos de doce y veintiséis de agosto de dos mil catorce, respectivamente.

**NOVENO. Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos y transcurrido dicho plazo, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, 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 Federación, toda vez que se plantea por parte del Partido Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional la impugnación del Decreto por el que se expide la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida Entidad, el treinta de junio de dos mil catorce, por contradecir diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si las acciones de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

***“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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.***

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Ahora bien, el Decreto por el que se expide la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, en el que se encuentran los artículos 9, 17, 21, 35, 36, 37, 44 segundo párrafo, 49, 50 y 99, párrafo cuarto impugnados, se publicó el **treinta de junio de dos mil catorce** en el periódico oficial de la entidad, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia, antes transcrito, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del **martes primero al miércoles treinta de julio de dos mil catorce**.

En tales condiciones, dado que de autos se advierte que las demandas se presentaron por el partido Movimiento Ciudadano el veinticuatro de julio de dos mil catorce y por el Partido Acción Nacional el treinta del mismo mes y año, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente que las respectivas acciones de inconstitucionalidad se promovieron oportunamente.

JUNIO DE 2014						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	<b>30</b>					
JULIO DE 2014						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>
<u>13</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>
<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<b>30</b>	31		

**TERCERO. Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción. Al respecto se distingue entre la legitimación del **Partido Movimiento Ciudadano** y **Partido Acción Nacional**.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

*“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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 Nacional 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 62.- ... (último párrafo) 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”.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

De conformidad con los artículos transcritos, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

**a)** Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

**b)** Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello;

**c)** Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

### **I. Partido Movimiento Ciudadano.**

Suscribe el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, **Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña y Nelly del Carmen Vargas Pérez**, Coordinador e integrantes de la Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, respectivamente, lo que acreditan con la certificación del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, en la que manifiesta que los accionantes se encuentran registrados como Coordinador e integrantes de la Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, respectivamente, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto. (Foja 23).

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

En este caso se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

**a) El Partido Movimiento Ciudadano** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

**b)** De las constancias que obran en autos se desprende que **Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña y Nelly del Carmen Vargas Pérez**, Coordinador e integrantes de la Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, respectivamente, quienes suscriben el oficio de la acción a nombre y en representación del citado Partido, fueron electos como Integrantes de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano.

Ahora bien, de los artículos 19, numerales 1 y 2, inciso p) y 20<sup>1</sup>, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano, se desprende que la

---

<sup>1</sup> "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.

La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su Coordinador quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento.

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

(...).

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

(...)"

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Comisión Operativa Nacional del Partido Político, tiene facultades para actuar con la mayoría de sus integrantes y para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

c) El Decreto impugnado es de naturaleza electoral, en tanto que mediante éste se expidió la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, publicada en el Periódico Oficial el treinta de junio de dos mil catorce.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Movimiento Ciudadano se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, y fue suscrita por quienes cuentan con facultades para tal efecto en términos del estatuto que rige a dicho Partido Político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

### II. Partido Acción Nacional.

Suscribe el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, lo que acredita con la certificación del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en la que manifiesta que el accionante fue electo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, por lo que al treinta de julio de dos mil catorce tenía dicho cargo, lo

---

*“Artículo 20. Del Coordinador de la Comisión Operativa Nacional. El Coordinador es el representante político y portavoz del Movimiento. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el consenso y la armonía entre los miembros de la Comisión Operativa Nacional, así como el interés general del Movimiento Ciudadano. Además de las facultades específicas que se le otorgan en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: (...).”*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

anterior según documentación que obra en los archivos del Instituto Federal Electoral.

Igualmente, se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

**a) El Partido Acción Nacional** es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 51, párrafo 1, inciso v), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales. (Foja 720 de la AI 49/2014 y su acumulada).

**b)** De las constancias que obran en autos se desprende que **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado Partido, fue electo como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

Los artículos 47 inciso a) y 43 inciso a),<sup>2</sup> de los estatutos del partido establecen que

**c)** El Decreto impugnado es de naturaleza electoral.

---

<sup>2</sup> “Artículo 47.

1. La o el Presidente del Comité Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; (...).”

“Artículo 43.

1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; ...”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho Partido Político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión la jurisprudencia 25/99 de este Tribunal Pleno cuyo rubro es el siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO”**.<sup>3</sup>

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas no hicieron valer causas de improcedencia, por lo que al no advertir este Alto Tribunal de oficio la existencia de alguna de ellas, ni de algún motivo de sobreseimiento, es procedente el análisis de los conceptos de invalidez aducidos por los promoventes.

**QUINTO. Precisión de los temas abordados en la ejecutoria.** De la lectura de los conceptos de invalidez planteados por los partidos accionantes se advierten cinco temas, mismos que se desarrollarán en los considerandos subsecuentes, como se precisa en el cuadro siguiente (se utilizan las siguientes siglas: MC Movimiento Ciudadano y PAN Partido Acción Nacional, y LIPEES para la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora):

Considerando,	tema,	acción de	Artículos y ley reclamada
---------------	-------	-----------	---------------------------

<sup>3</sup> Novena Época. Instancia: Pleno, Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX. Abril de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 25/99. Página 255.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

inconstitucionalidad relativa y partido político que lo plantea	
<p><b>6º</b> Constitucionalidad del apoyo ciudadano exigido por los preceptos impugnados para solicitar el registro de candidaturas independientes, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 49/2014. Primer concepto de invalidez, punto 1 (MC).</p>	<p>Artículos 9 y 17 de la LIPEES.</p>
<p><b>7º</b> Constitucionalidad de la negativa o cancelación del registro a los candidatos independientes cuando rebasen el tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 49/2014. Primer concepto de invalidez, punto 2 (MC).</p>	<p>Artículo 21 de la LIPEES</p>
<p><b>8º</b> Constitucionalidad de la prohibición de sustituir a los candidatos independientes, así como de los supuestos de cancelación del registro de la fórmula de candidato a diputado por mayoría relativa o de la planilla en tratándose de Ayuntamientos.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 49/2014. Primer concepto de invalidez, puntos 3.1. y 3.2. (MC).</p>	<p>Artículos 35, 36 y 37 de la LIPEES.</p>
<p><b>9º</b> Constitucionalidad de las reglas de financiamiento público para los candidatos independientes.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 49/2014. Primer concepto de invalidez, punto 4. (MC).</p>	<p>Artículos 44, párrafo segundo, 49 y 50 de la LIPEES.</p>
<p><b>10º</b> Constitucionalidad de la prohibición a</p>	<p>Artículo 99, párrafos cuarto</p>

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

<p>los partidos políticos de nuevo registro para convenir coaliciones con otro partido político, así como de la regulación relativa al caso de que se cruce en la boleta electoral más de un emblema de partidos coaligados.</p> <p>Acciones de inconstitucionalidad 49/2014 y 82/2014.</p> <p>Segundo concepto de invalidez de MC y primero a cuarto conceptos de invalidez del PAN.</p>	<p>y sexto, de la LIPEES.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------

**SEXTO. Constitucionalidad del apoyo ciudadano exigido para solicitar el registro de candidaturas independientes, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda.**

El Partido Político Movimiento Ciudadano, en el primer concepto de invalidez de su acción de inconstitucionalidad 49/2014, impugna los artículos 9 y 17 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, en esencia, por considerarlos contrarios al derecho de todo ciudadano a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Los preceptos impugnados son del tenor literal siguiente:

*“Artículo 9.- El derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General y en la presente ley.*

***Salvo en el requisito de la obtención del apoyo ciudadano, que será en todos los casos del 3% de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, aplicando los mecanismos que sobre dicho tema contempla la Ley General.***

***Artículo 17.- Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

***cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.***

***Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección del distrito que se pretende contender.***

***Para la planilla de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección”.***

El partido Movimiento Ciudadano aduce que las disposiciones antes transcritas contravienen los referidos preceptos constitucionales, en síntesis, por lo siguiente:

- a) Las disposiciones normativas que se impugnan no otorgan la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, pese al reconocimiento en la Constitución Federal de esta figura.
- b) El requisito relativo al porcentaje de firmas, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores, que debe obtenerse para acreditar el respaldo ciudadano de los candidatos independientes, a que se refieren los artículos 9 y 17 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Sonora, es excesivo y desproporcional y no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales.
- c) Si bien el legislador cuenta con un amplio margen de delegación para legislar sobre la materia, lo cierto es que no puede actuar libérrimamente, y en contravención a los derechos tutelados por la Constitución Federal.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

d) El tres por ciento exigido para el caso del gobernador es desproporcional, respecto a los cargos de diputados y ayuntamientos, pues éstos últimos sólo deben obtener el respaldo que resulte afín a su demarcación territorial. Por ello no cumple con parámetros razonables.

De ahí que el legislador sonoreense se excede en sus atribuciones, al exigir un porcentaje igual o mayor al tres por ciento de apoyos ciudadanos para las candidaturas independientes en todos los cargos de elección popular local, ya que el mismo resulta desproporcional, por cuanto al porcentaje de respaldo ciudadano que se requiere para quien aspire a contender a una candidatura independiente (sic).

e) Las normas impugnadas no cumplen con parámetros razonables y con el fin perseguido por la Constitución Federal de garantizar y proteger la tutela del núcleo duro de la prerrogativa ciudadana cuya vulneración se aduce, que no es otra cosa que la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, al ser ésta la finalidad última de la obtención del registro.

Son **infundados** los anteriores argumentos, en atención a las consideraciones siguientes:

De las disposiciones impugnadas antes reproducidas se desprende, en lo que aquí interesa, que los ciudadanos sonorenses tienen derecho a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos, en la inteligencia de que el ejercicio de ese derecho se sujeta, entre otros requisitos establecidos en los diversos ordenamientos que se precisan en el artículo 9º de la ley combatida,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

consistente en que en la cédula de registro respectiva se contenga, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, ya sea que se trate de la candidatura de gobernador, de las fórmulas de diputados de mayoría relativa, o bien, de la planilla de ayuntamiento.

Al respecto, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, establece:

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

*[...]*

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

*[...].”*

Del precepto transcrito se desprende que entre los derechos que la Constitución Federal concede al ciudadano mexicano se encuentra el derecho fundamental, de carácter político-electoral, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales, teniendo las calidades que establezca la ley, así como el de solicitar ante la autoridad electoral el registro como candidato a cualquiera de dichos cargos, de manera independiente a los partidos políticos; ello, siempre y cuando el ciudadano que solicite el registro cumpla con los **requisitos, condiciones y términos que determine la legislación**. Asimismo, se desprende que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los Partidos Políticos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Dicho precepto fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, a fin de incorporar en él la figura de las candidaturas independientes.

En este sentido, para la mejor comprensión del alcance y finalidad de la reforma señalada, conviene aludir al proceso legislativo del que emanó, en particular, los dictámenes emitidos por las Cámaras de origen y revisora que, en lo que aquí interesa, se transcriben a continuación:

***“Proceso legislativo:  
DICTAMEN/ORIGEN***

***SENADORES  
DICTAMEN***

***México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011.  
Gaceta No. 255***

***DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS  
CONSTITUCIONALES, DE REFORMA DEL ESTADO Y DE  
ESTUDIOS LEGISLATIVOS CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA.***

### ***I. ANTECEDENTES***

***(...)***

### ***II. CONTENIDO DE LA INICIATIVAS***

***(...)***

### ***III. CONTENIDO GENERAL***

***(...)***

***La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que ahora se someten a consideración de los senadores. Para la formulación de las propuestas de reforma contenidas en el proyecto de decreto, los grupos de trabajo analizaron las contenidas en las iniciativas, las que en diferentes foros han expresado organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en el tema y, a través del derecho comparado, las normas constitucionales y experiencias que en otras naciones democráticas se han vivido en estas mismas materias.***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

*Se trata de abrir nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía, a través de fórmulas y procedimientos que estimulen el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas. Las críticas al sistema de partidos deben mover a reflexión y cambios, pero sin demoler lo que entre todos hemos construido. Los partidos políticos son y deben seguir siendo columna vertebral del sistema electoral, su existencia y fortalecimiento constantes son requisito y condición indispensable para la consolidación y expansión del sistema democrático.*

*No hay democracia sostenible sin partidos políticos fuertes, vinculados a la sociedad, con prácticas internas democráticas y con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.*

*Los partidos políticos deben seguir siendo el medio principal para el agrupamiento de la diversidad de ideas y proyectos que se presenta en una sociedad plural como la nuestra; a ellos corresponde la tarea de aglutinar y organizar, bajo principios y reglas democráticas, a quienes se identifican con sus visiones y propuestas, para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular. Para que los partidos políticos cumplan con las funciones y propósitos que la Carta Magna les señala, no basta la competencia entre ellos, ni la vigilancia de las autoridades electorales. Es necesario que los propios ciudadanos cuenten con la posibilidad de exigir a los partidos democracia interna, transparencia y rendición de cuentas, y que esa exigencia cuente con el medio idóneo para, en su caso, competir con ellos sin necesidad de pasar por sus filas o acudir a su registro legal.*

*Las candidaturas independientes, no partidistas, han sido implantadas en muchas naciones democráticas, México ha sido hasta ahora una de las excepciones, aunque el tema ha sido ampliamente abordado desde los más diversos enfoques y con diferentes objetivos. El que estas comisiones unidas recuperan y hacen suyo es el que postula que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.*

(...)

### IV. CONSIDERACIONES

(...)

#### CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

*Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político. Estas comisiones unidas*

*coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político.*

*Es bien sabido y ha sido documentado con suficiencia por muy diversos autores, que desde finales de los años 40 del siglo pasado, el sistema electoral mexicano hizo de los partidos políticos su punto de referencia al otorgarles el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de elección popular. La reforma política de 1977-1978 amplió el espectro de opciones partidistas, al otorgar registro legal a varias opciones que habían sido privadas, por circunstancias diversas, del derecho a participar en procesos electorales (los Partidos Comunista Mexicano; Demócrata Mexicano y Socialista de los Trabajadores). Posteriormente, otras organizaciones solicitaron y obtuvieron registro como partido político nacional, mientras que a nivel local se crearon partido de ese ámbito.*

*Sin embargo, pese a que las normas legales buscaron favorecer la creación y registro de nuevas opciones partidistas, con una definida orientación a favor de un sistema pluripartidista, la mayoría de las que obtuvieron registro no lograron consolidar su presencia entre la ciudadanía y terminaron por perder el registro legal. En el ámbito local se ha registrado un fenómeno semejante; hoy en día son pocos los partidos locales que han logrado mantener presencia y registro local por más de dos elecciones consecutivas.*

*De 1977 a 2006, la ley mantuvo abierta la posibilidad de registro legal de nuevos partidos políticos cada tres años, iniciando el procedimiento en enero del año siguiente al de la elección federal inmediata anterior. En una primera etapa la fórmula del registro condicionado al resultado de las elecciones fue la más utilizada por las organizaciones solicitantes; esa fórmula fue eliminada en 1986 y luego, en 1991, se reintrodujo en la ley, hasta que en 1996 fue abrogada, subsistiendo solamente la figura del llamado 'registro definitivo', que se funda en la comprobación de requisitos cuantitativos.*

*Ante la evidencia de que el registro de nuevos partidos políticos nacionales cada tres años no había dejado un saldo positivo para el sistema en su conjunto, el Congreso de la Unión resolvió, en 2007, que el procedimiento para registro de nuevos partidos tuviese lugar cada seis años, y que ello ocurriese después del año de la elección presidencial.*

*Por efecto del marco legal, por la evolución del sistema de partidos y de las preferencias ciudadanas, en los hechos se ha venido configurando un modelo de competencia de corte tripartidista, situación que teniendo ventajas indudables -como la de evitar la fragmentación excesiva de los órganos colegiados de la representación nacional, o de los ayuntamientos municipales-*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

*ha conducido también a una limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía.*

*Lo anterior se acompaña de un evidente deterioro de la valoración social de los partidos políticos; aunque las causas de esa situación son múltiples, cabe reconocer que entre ellas se encuentra el alejamiento de los partidos de la sociedad, que los percibe como organizaciones cerradas, sujetas al control de sus grupos dirigentes que deciden sus asuntos sin consulta a la ciudadanía. Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia, generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.*

*Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos 'independientes', es decir, postulados al margen de los partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.*

*Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representativos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.*

*No escapa a quienes integramos las comisiones unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.*

*Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales*

**o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.**

**La solución no está, a juicio de las comisiones dictaminadoras, en mantener el estatus quo y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.**

**Por lo anterior, estas comisiones unidas proponen introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.**

**Como señalamos antes, de aprobar el órgano Reformador de la Constitución esta propuesta será necesario realizar adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales. Tales adecuaciones deberán ser materia de una reforma electoral a realizar tan pronto concluya el proceso de reforma constitucional que implican el presente dictamen y el proyecto de decreto que contiene. Lo ideal sería que la reforma quedase completada en tiempo y forma para ser aplicada en las elecciones federales de 2012, pero no escapa a nuestra comprensión lo limitado del tiempo disponible para ello, en función de la norma del artículo 105 de la propia Carta Magna, que hace obligatoria la entrada de vigor de reformas electorales fundamentales, al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a ser aplicadas.**

**En todo caso, quienes integramos las comisiones unidas que suscriben el presente dictamen, dejamos establecidas algunos lineamientos fundamentales para la reglamentación en la ley secundaria de las 'candidaturas independientes'.**

**Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

*Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.*

*Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso de candidatos independientes a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.*

*La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas. En la ley en la materia, deberán establecerse los mecanismos de acceso a la justicia electoral por parte de los candidatos independientes.*

*Se trata de una tarea legislativa de enorme complejidad para la que será necesario allegarse las experiencias de otras naciones y el apoyo de expertos nacionales e internacionales. Sin desconocer la magnitud de la reforma secundaria, estas comisiones unidas consideran que la propuesta de introducir a nuestro sistema electoral las llamadas candidaturas independientes es un paso adelante, un enorme avance, en la ruta democratizadora y participativa que desde hace varias décadas emprendieron la sociedad, los partidos y el Estado mexicano.*

*Todo cambio tiene aparejados nuevos retos, dilemas por resolver y resistencias por vencer; este que ahora proponemos emprender es de aquéllos que marcan nuevas rutas y reclaman nuevos puertos de llegada. De lo que no tenemos duda es que las candidaturas independientes serán un acicate para que los partidos políticos retomen el camino de un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos, para que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que están interesados en participar en ellos.*

*En la idea y visión de estas comisiones unidas, las candidaturas independientes no son una fórmula contra los partidos, sino una vía alternativa de participación de los ciudadanos que, más temprano que tarde, habrá de contribuir a tener partidos mejor valorados, mejor apreciados, por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable.*

(...)"

**“Proceso legislativo:**

**DICTAMEN/REVISORA**

**México, D.F. martes 25 de octubre de 2011.**

(...)

**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SOBRE LA MINUTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA.**

...

### **III. CONSIDERACIONES DE ESTA COMISIÓN.**

*Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, después de hacer un análisis exhaustivo a la miscelánea constitucional contenida en la Minuta del Senado de la República; de la Opinión de la Comisión de Participación Ciudadana; y aportaciones surgidas en el seno del Foro denominado; ‘La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México’, llevado a cabo en las Ciudades de; México, Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango; y Guadalajara, Jalisco; así como de las aportaciones de los Congresos Locales detallados en el capítulo de antecedentes, han considerado emitir Dictamen en Sentido Positivo con modificaciones sustanciales que dan coherencia al contenido de la Minuta y la robustecen.*

*La Minuta materia de este dictamen, aborda once temas:*

(...)

#### **b).- CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 35 FRACCIÓN II, 116 FRACCIÓN IV INCISO E.**

*En la Constitución, reside la garantía a la soberanía popular, como poder del pueblo para autodeterminarse y expresar en todo momento su incontrovertible voluntad, proteger tal derecho supone regularlo o normarlo con el objeto de que la voluntad popular no sea suplantada, esta es la filosofía con la que las Comisiones Unidas adoptan la figura de las Candidaturas Independientes.*

*México vive hoy su propia transición democrática, podríamos afirmar que inició con un proceso de liberalización política a partir de la década de los 70', que luego transformó en una verdadera democratización al final del siguiente decenio y durante los 90'.*

*La democracia es un anhelo de las sociedades civilizadas, por ello, no basta transitar hacia ella sino hay que consolidarla y conservarla; en este sentido, resulta prudente hacer mención a la definición de Norberto Bobbio: 'La democracia es una forma de gobierno en que existe el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy elevado de ciudadanos; en la que además existen reglas procesales que permiten tal participación y la toma de decisiones (como la regla de la mayoría), y, por último, en la que existen las condiciones para que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén efectivamente en posibilidad de seleccionar entre una u otra'.*

*En este contexto, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación tienen la ineludible convicción de que a través de esta reforma constitucional se consolidará un gran pacto dentro del proceso de transición democrática, sin pretender despojar a la Constitución de su carácter esencialmente normativo.*

*Por supuesto que este pacto tiene la imperiosa necesidad de generar consensos amplios en torno al nuevo orden político, pues sin ellos, el proceso de transición no habrá de sobrevivir ni funcionar.*

*En suma, la reforma constitucional propuesta en torno a las candidaturas independientes, debe ser vista como parte de una estrategia, no solo para la instauración de la democracia participativa, sino también, de su consolidación y estabilidad que requiere la adhesión consciente de los actores políticos más significativos y de los más amplios sectores de la sociedad al nuevo orden político constitucional.*

*En el ámbito internacional, los derechos políticos son considerados por su relevancia derechos humanos y las candidaturas no son la excepción, así lo establece el Pacto de San José, en su artículo 23, en el capítulo Sobre Derechos Políticos, que a la letra dice:*

***'Artículo 23. Derechos Políticos***

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

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

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

**En lo particular, estas Comisiones advierten del texto antes transcrito, que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por ello, ésta reforma observa en estricto sentido la norma internacional como fuente del derecho mexicano.**

**Es evidente, que la fuerza jurídica de los instrumentos internacionales frente al derecho interno, constituyen obligaciones asumidas por México frente a la comunidad internacional, es por ello, que por congruencia y coherencia entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales se hace necesaria la reforma constitucional en estudio.**

**(...)”.**

Como se desprende de la anterior transcripción, el objeto de la reforma, en cuanto hace a las candidaturas independientes, consistió fundamentalmente en incorporar este derecho fundamental a la Carta Magna, por considerarse, entre otras cosas, que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en particular el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.**

Asimismo, se enfatizó en los citados dictámenes, en lo que aquí interesa, que:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

- Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de Partidos Políticos.
- Los Partidos Políticos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.
- La solución no está en preservar el derecho exclusivo de los Partidos Políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, **con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas**, de forma tal que los candidatos independientes no sean Caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

- Se propuso introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa **para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.**
- **Para la reglamentación en la ley secundaria de las “candidaturas independientes”, deben atenderse ciertos lineamientos fundamentales, entre los que se indican:**
  - Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.
  - Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

En resumen, y como lo sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad **50/2012**, en sesión del veintisiete de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

noviembre de dos mil doce, la reforma constitucional antes reseñada confirma la circunstancia de que los Poderes Legislativos Federal y Estatales gozan de un amplio margen de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a las candidaturas independientes, principio éste que en lo fundamental se mantuvo en la reforma constitucional realizada en materia electoral, mediante Decreto de reformas a la Carta Magna de diez de febrero de dos mil catorce, en el que no se modificó lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, constitucional.

Para el caso concreto, es destacar que conforme a los antecedentes legislativos analizados, para la reglamentación en la ley secundaria de las candidaturas independientes, el legislador debe atender ciertos lineamientos fundamentales, como lo es el establecimiento de requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan obtener un registro como candidatos independientes.

En este sentido, sobresale la intención del Constituyente Permanente en el sentido de que, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a obtener registro como candidato independiente comprueben, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro, en la inteligencia de que la regulación del respaldo ciudadano debe implicar una adecuada distribución territorial, a fin de evitar concentraciones indebidas del mismo, en determinada región o regiones.

En este contexto, tomando en cuenta la libertad de configuración de que gozan las entidades federativas para regular las candidaturas

independientes, conforme a las bases constitucionales, así como la circunstancia de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un porcentaje específico al que deban ajustarse las entidades federativas, en relación con el respaldo con el que deberán contar los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes, es dable concluir que tal cuestión se encuentra comprendida dentro de las materias respecto de las cuales existe un amplio margen de libertad de configuración para determinarlo.

En otras palabras, la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano impartido a los candidatos, para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo, ciñéndose desde luego a las bases y lineamientos constitucionales.

Esa permisión que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario para regular las candidaturas independientes, se deduce de la circunstancia de que los artículos 35, fracción II, 41 y 116, de la Constitución Federal,<sup>4</sup> así como el artículo segundo

---

<sup>4</sup> “Artículo 41...

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

[...]

*III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.*

*Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

[...]

*e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisaron los lineamientos elementales, a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido, respecto de los valores porcentuales del número de electores que debían reunir, para demostrar contar con una aceptable

---

*setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;*

*[...]*

*“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:*

*(...)*

*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;*

*(...)*

*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;*

*(...)*

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

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

*(...)*

*II. La ley general que regule los procedimientos electorales:*

*(...)*

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

*e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;*

*g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;*

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

*i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.*

*III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas”.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima y eficiente competitividad frente a los demás partidos políticos.

Establecido lo anterior, por lo que hace al porcentaje de firmas exigidas como apoyo ciudadano, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda establecido en los artículos 9º y 17 de la ley impugnada que en esta vía se combaten, este Tribunal Pleno considera que dicho requisito constituye un instrumento que se ajusta a los lineamientos fundamentales expuestos con antelación, los cuales –se reitera– deben ser tomados en consideración por el legislador al regular las candidaturas independientes, y de ahí que contrariamente a lo sostenido por el partido político accionante, el requisito combatido no es violatorio del derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues resulta evidente que el referido requisito persigue un fin constitucionalmente válido, como lo es garantizar que quienes aspiran a contender para un cargo de elección popular como candidatos independientes de los partidos políticos, cuenten con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo de elección popular por el que pretenden registro, tal como lo disponen los artículos 9º y 17 de la ley impugnada, al establecer que el derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará, entre otros, al requisito consistente en que la obtención del apoyo ciudadano será en todos los casos del tres por ciento, en este caso, de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, esto es, se exige el tres por ciento con referencia a un cien por ciento

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

que conforma el total de ciudadanos inscritos en la referida lista nominal (y de ahí que pueda considerarse, en principio, como un número mínimo y, como tal, constitucionalmente válido) según se trate de las candidaturas a Gobernador, a Diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, lo que a juicio de este Alto Tribunal también procura una adecuada distribución territorial en la que debe recabarse dicho apoyo; lo anterior, máxime si se considera que en el caso el accionante se limita a realizar afirmaciones genéricas en el sentido de que el porcentaje de tres por ciento requerido es *“excesivo y desproporcional y no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales”*, pero sin aportar elementos o parámetros objetivos y concretos con base en los cuales se pudiera arribar a una conclusión distinta.

Además, dicha previsión se justifica en la idea de que a través de las referidas manifestaciones de apoyo será posible acreditar con certeza que quien las recibe cuenta, cuando menos de manera preliminar, con el respaldo o simpatía de quien la emitió.

Esto porque, a fin de cuentas, la manifestación en cita representa una especie de aceptación, por parte de quien la otorga, de que el aspirante sea una opción más entre las que se elegirá a quien ocupará los distintos cargos de elección en el Estado.

Por tanto, el porcentaje al que aluden los preceptos combatidos se encuentra vinculado con el grado de representatividad que, en principio, y de manera presuncional, los acompañará en el proceso dentro del cual contiendan, en tanto que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor, con lo que se justifica que, en su momento, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

tiempos en radio y televisión, etc.) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Establecido lo anterior, debe insistirse en que el porcentaje al que se refieren los artículos combatidos es exigido, de manera común, para poder ser registrado como candidato independiente a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, Diputados o Ayuntamientos, aunque se precisa que éste se relaciona, de manera directa, con la lista nominal de electores de la demarcación territorial de la elección correspondiente.

De esta forma, aun cuando el porcentaje sea el mismo, el número de apoyos requeridos variará, dependiendo de la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón respectivo pues, de manera lógica, en aquellos sitios en donde haya un mayor número de individuos anotados en dicho documento se requerirá más apoyo, mientras que éste será menor en los sitios en donde haya menos.

Así las cosas, aun cuando el artículo combatido señale un porcentaje único, un ciudadano que aspire a ser registrado como candidato independiente al cargo de Gobernador de Sonora requerirá un número mayor de manifestaciones de apoyo para conseguirlo, que quien pretenda que se le reconozca ese carácter para poder competir en las elecciones de legisladores y miembros de los Ayuntamientos de la entidad.

Esto es así porque, evidentemente, quien quiera ser candidato independiente a ocupar el Ejecutivo de Sonora debe obtener el porcentaje de respaldo indicado en todo el territorio del Estado, mientras que quienes aspiren a tener este carácter en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa tendrán que alcanzarlo

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

en el distrito electoral uninominal en el que se llevará a cabo la elección, y los que pretendan participar en la contienda de autoridades municipales estarán obligados a conseguirlo en el territorio municipal, como se desprende de lo dispuesto en los artículos 168, 170, fracción I, y 172 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sonora.<sup>5</sup>

Ahora bien, contrariamente a lo señalado por el accionante, la diferencia indicada en relación con el número de apoyos que, en cada caso, significa el porcentaje exigido por la norma se entiende proporcional, razonable y congruente con los fines perseguidos por la Constitución con el establecimiento de las candidaturas ciudadanas.

Esto es así pues, como se adelantó, el tres por ciento al que alude el precepto se relaciona con la demarcación que corresponda a la elección en la que pretenda participar el aspirante a candidato independiente y, en esta lógica, la variación en el número con el que éste se concrete estará directamente vinculada con el de ciudadanos

---

<sup>5</sup> **“Artículo 168.- La elección de gobernador del estado será directa y por el principio de mayoría relativa en todo el territorio de la entidad”.**

**“Artículo 170.- El Ejercicio del Poder Legislativo del estado se depositará en una Asamblea de Representantes del Pueblo, denominada ‘Congreso del estado de Sonora’.**

**El Congreso del estado estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales, y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional, conforme a las siguientes disposiciones:**

**I.- Se elegirá un diputado por el principio de mayoría relativa, en cada uno de los distritos electorales; en el caso de municipios que abarquen dos o más Distritos Electorales en su demarcación, bastará con acreditar la vecindad y residencia en dicho municipio para contender por el cargo de diputado en cualquiera de los Distritos que lo integran.**

**(...)”.**

**“Artículo 172.- La base de la división territorial, política y administrativa del Estado de Sonora será el municipio libre que estará gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.**

**Los ayuntamientos serán órganos colegiados deliberantes, integrados por un presidente municipal, un síndico y los regidores que sean designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. En el caso de los regidores, habrá también de representación proporcional, en términos de la presente Ley. Por cada síndico y regidor propietario será elegido un suplente, el cual deberá ser del mismo género, así como un regidor étnico propietario y suplente en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas; estos últimos serán designados conforme a los usos y costumbres de dicha etnia, de acuerdo a lo estipulado en la presente Ley, garantizando la participación de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad.**

**La Ley de Gobierno y Administración Municipal determinará el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que corresponda a cada Ayuntamiento”.**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

inscritos en el padrón que puedan realizar la manifestación de apoyo correspondiente.

Por ello, si bien el porcentaje aludido representa la necesidad de obtener un número mayor de apoyos para ser registrado como candidato independiente a Gobernador, en relación con el requerido para los procesos comiciales de legisladores y municipales en el Estado, no debe perderse de vista que éste podrá construirse a partir de un universo de ciudadanos que, en este caso, es lógicamente mayor que en los otros supuestos aludidos.

Así, es claro que el aumento de apoyo aludido está directamente relacionado con el de número de sujetos entre los que podrá obtenerse y, en esta lógica, la previsión combatida no es contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que alude el accionante, y tampoco resulta incongruente con los fines que persigue la Ley Fundamental, como ya se estableció.

Por lo anterior –se reitera– resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante en el sentido de que las disposiciones normativas que se impugnan no otorgan la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, porque estima es excesivo y desproporcional el porcentaje requerido por la ley que se ha analizado, el cual considera no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales; pero sin exponer consideraciones ni aportar elementos o parámetros concretos tendentes a sustentarlas.

Antes bien, este Tribunal Pleno no advierte que las normas impugnadas carezcan de razonabilidad o incumplan con el fin

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

perseguido por la Constitución Federal de garantizar y proteger la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, conforme al derecho fundamental reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, cuyo ejercicio –como ya se dijo– se encuentra condicionado al cumplimiento de los requisitos, condiciones y términos que, como en el caso, estableció el legislador ordinario con base en la libertad de configuración de que goza para ello, y así asegurar una representatividad básica de quienes apoyan una candidatura ciudadana, y de ahí que deban desestimarse los argumentos propuestos por el accionante.

Por lo antes expuesto, al resultar infundados los argumentos relativos, debe reconocerse la validez de los artículos 9º y 17 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

### **SÉPTIMO. Constitucionalidad de la negativa o cancelación del registro a los candidatos independientes cuando rebasen el tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano.**

El Partido Político Movimiento Ciudadano, en el numeral 2 del primer concepto de invalidez de su acción de inconstitucionalidad 49/2014, impugna el artículo 21 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, por considerar que contraviene el derecho de acceso al cargo y de ser votado de los candidatos independientes, previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal.

El precepto señalado como impugnado establece:

***“Artículo 21.- Los aspirantes a candidato independiente que rebasen el tope de gastos señalado en el artículo anterior perderán el derecho a ser registrados como candidato***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

*independiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, se cancelará el mismo”.*

Sostiene el accionante, en síntesis, que el precepto transcrito viola el derecho de votar y ser votado, por lo siguiente:

- La violación al artículo 35, fracción II, constitucional se deduce de la negativa o cancelación del registro al candidato independiente, cuando rebase “*el tope de gastos de la campaña de que se trate*”, en sentido contrario a los partidos políticos a los que sólo se les sanciona con amonestación pública, o multa; circunstancia que genera, a su juicio, que los candidatos independientes sean extremadamente regulados y sancionados por actos que respecto a los partidos políticos no se configuran por igual, lo que “*acredita un proteccionismo partidocrático y metaconstitucional*”.
- Señala que a las candidaturas independientes se las da un trato como partido político para efectos de sanciones y como candidatos independientes sólo para limitar el ejercicio de su derecho de acceso al cargo y ser votado.
- Afirma que el marco normativo con el que se pretende regular a los candidatos independientes está diseñado para amenazar de todo y por todo a los ciudadanos que lo pretendan, pues –dice– por gastos anticipados de campaña se sanciona con la negativa de registro, y por utilizar o contratar Radio y Televisión se sanciona con la negativa de registro.

Son **infundados** los anteriores argumentos pues, contrariamente a lo aducido, la disposición impugnada no es violatoria del derecho a

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

votar y ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

En primer término, debe tenerse presente que, como se desprende del antes transcrito artículo 21 de la ley impugnada, así como del numeral 20 al que remite:<sup>6</sup>

- Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable. (art. 20).
- Dichos actos deben sujetarse al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que el aspirante a candidato independiente pretenda ser postulado. (art. 20).
- El Consejo General, esto es, el Órgano Superior de Dirección del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, a que se refiere el artículo 3º, fracción XII, de la Ley Electoral impugnada, determinará el tope de gastos relativo a los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano que será el equivalente al diez por ciento de lo establecido para las campañas inmediatas anteriores según la elección de que se trate. (art. 20).
- Los aspirantes a candidato independiente que rebasen el tope de gastos correspondiente a los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, perderán el derecho a ser

---

<sup>6</sup> **“Artículo 20. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable y estar sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El Consejo General determinará el tope de gastos equivalente al 10% de lo establecido para las campañas inmediatas anteriores según la elección de que se trate”.**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

registrados como candidato independiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, se cancelará el mismo. (art. 21).

Como se advierte, el partido promovente parte de una premisa falsa, al sostener que el precepto impugnado establece una sanción a los candidatos independientes: i) que *rebasen los topes de gastos de campaña*; ii) que realicen “*gastos anticipados de campaña*”, y iii) “*por utilizar o contratar Radio y Televisión*”, hipótesis todas que no se encuentran contempladas en la disposición que impugna, conforme a la cual –como ya se precisó– **los aspirantes a candidato independiente que rebasen el tope de gastos establecido para los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano,**<sup>7</sup> perderán el derecho a ser registrados como candidato independiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, se cancelará el mismo, circunstancia que a juicio de este Alto Tribunal torna inatendibles, en principio, sus argumentos, pues la norma que en el caso se impugna en la presente vía no prevé los supuestos normativos que el accionante señala como violatorios de la Constitución Federal.

Lo anterior es así, ya que como se advierte, los argumentos del accionante no se refieren al gasto que los *aspirantes* a ser candidatos independientes pueden realizar con cargo a los recursos derivados del financiamiento privado de origen lícito que tienen derecho a percibir, con objeto de lograr el apoyo ciudadano necesario para obtener su registro –supuesto que evidentemente no puede darse en el caso de los partidos políticos y sus candidatos, pues éstos no deben cumplir con el requisito de lograr el referido apoyo ciudadano– sino que se

<sup>7</sup> El artículo 16 de la Ley 177 impugnada dispone: “Se entiende por **actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano**, el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes a candidatos independientes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano para satisfacer el requisito en los términos de esta Ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

refieren a: i) conductas que atribuye a los candidatos independientes, quienes conforme a lo dispuesto el artículo 4º, fracción XVII, de la Ley Electoral impugnada, deben entenderse como los ciudadanos que obtengan, por parte de la autoridad electoral, el acuerdo de registro, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece la propia ley, como lo es el apoyo ciudadano requerido a los **aspirantes** a tener esa calidad, a que se refiere el precepto impugnado; ii) actos de distinta naturaleza a los previstos en la disposición impugnada, y iii) recursos económicos que tienen una regulación diferente a los recursos privados a que se refieren las normas impugnadas, como lo son los recursos públicos a los que alude, propios del financiamiento necesario para, entre otras cuestiones, financiar las campañas electorales, según se desprende del artículo 49 de la Ley 177 impugnada,<sup>8</sup> y de ahí que tales argumentos deban, en principio, desestimarse, al no tener una relación directa con la norma que se señala como impugnada.

Por otra parte, en lo que hace a las hipótesis relativas a la negativa o pérdida de registro de la candidatura independiente cuando *se realicen gastos anticipados de campaña o se utilicen o contraten radio y televisión*, de que se duele el promovente, este Tribunal Pleno advierte que las conductas señaladas se encuentran previstas y sancionadas en el artículo 18 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, invocado implícitamente por el partido accionante, en los siguientes términos:

***“Artículo 18.- Los aspirantes a candidato independiente no podrán realizar actos anticipados de campaña por ningún medio. La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como candidato independiente.***

---

<sup>8</sup> ***“Artículo 49.- Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro”.***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

***Queda prohibido a los aspirantes a candidatos independientes, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como candidato independiente o, en su caso, con la cancelación de dicho registro”.***

Como se advierte, conforme al precepto transcrito, los aspirantes a candidatos independientes que realicen actos anticipados de campaña, o bien, en cualquier tiempo contraten propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, serán sancionados con la negativa de registro, en el primer supuesto, y con la negativa o, en su caso, la cancelación del mismo, en el segundo.

Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que aún bajo esta óptica, también deben desestimarse los argumentos hechos valer por el partido accionante, ya que los precandidatos de los partidos políticos tienen la misma sanción que los aspirantes a candidatos independientes cuando, entre otros supuestos: 1) realizan actos anticipados de campaña, o 2) contratan propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, como se desprende de los artículos 182 y 183 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, cuyo texto, en lo que aquí interesa, se reproduce a continuación:

***“Artículo 182.- Las precampañas se realizarán en los siguientes plazos:***

***(...)***

***Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido político no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.***

***Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a la Ley General de Partidos Políticos y la Ley***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

*General establezcan, para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargo de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Nacional.*

*Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación o adquisición de propaganda de carácter político o electoral o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión prohibida. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato o, en su caso, con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido político de que se trate, el Consejo General negará el registro del infractor.*

*El Consejo General deberá publicar el calendario oficial para precampañas aplicable al proceso electoral correspondiente, dentro del calendario del proceso electoral que, para tal efecto, emita al iniciar el proceso electoral respectivo”.*

*“Artículo 183.- Se entiende por precampaña electoral, el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político.*

*Se entiende por actos de precampaña electoral, las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los militantes, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*

*Se entiende por propaganda de precampaña electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar, de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.*

*(...)”.*

Consecuentemente, si tanto los precandidatos de los partidos políticos como los aspirantes a candidatos independientes tienen en términos generales las mismas sanciones respecto de las mismas conductas, es evidente que no existe la presunta falta de equidad alegada.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

En otro aspecto, por lo que hace a la conducta relativa a rebasar los topes establecidos para gastos de campaña, de que también se duele el partido accionante, debe tenerse presente lo que sobre el particular disponen los artículos 4º, fracciones XVI, XVII y XVIII, 39, fracción III, 40, 100, 211, 268, fracciones I y III, 269, fracción VI, 271, fracción V, 272, fracción VIII, 281, fracciones I, III y IV, y 286 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, que se transcriben a continuación:

***“Artículo 4.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:***

***(...)***

***XVI.- Candidato: los ciudadanos que son postulados directamente por un partido político o coalición, para ocupar un cargo de elección popular;***

***XVII.- Candidato independiente: el ciudadano que obtenga, por parte de la autoridad electoral, el acuerdo de registro, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece la presente Ley;***

***XVIII.- Candidatos: los establecidos en las fracciones XVI y XVII, del presente artículo;***

***(...)”.***

***“Artículo 39.- Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:***

***(...)***

***III.- Respetar y acatar los topes de gastos de campaña, en los términos de la presente Ley;***

***(...)”.***

***“Artículo 40.- Los candidatos independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable serán sancionados en términos de esta Ley”.***

***“Artículo 100.- Son causa de pérdida de registro de un partido político, las contenidas en el título décimo, capítulo I de la Ley General de Partidos Políticos.***

***(...)”.***<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> El artículo 94, numeral 1, inciso e), contenido en el título décimo, capítulo I de la Ley General de Partidos Políticos, dispone: ***“Artículo 94. 1. Son causa de pérdida de registro de un partido político: (...) e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral;***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

**“Artículo 211.- Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, así como los candidatos independientes en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.**

(...)”.

**“Artículo 268.- Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en la presente Ley:**

**I.- Los partidos políticos;**

(...)

**III.- Los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular;**

(...)”.

**“Artículo 269.- Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:**

(...)

**VI.- Exceder los topes de gastos de campaña;**

(...)”.

**“Artículo 271.- Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:**

(...)

**V.- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos;**

(...)”.

**“Artículo 272.- Constituyen infracciones de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:**

(...)

**VIII.- Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General;**

(...)”.

**“Artículo 281.- Las infracciones señaladas en el capítulo anterior, serán sancionadas conforme a lo siguiente:**

**I.- Respecto de los partidos políticos:**

**a) Con apercibimiento;**

**b) Amonestación pública;**

**c) Con multa de mil a 10 mil días de salario mínimo diario general vigente en la capital del estado, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en**

---

(...)”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

*materia de donativos o aportaciones de militantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*

*d) Según la gravedad de la falta, con la reducción del 10% a 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*

*e) En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución Federal, Constitución Local y la presente Ley y las leyes aplicables, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político;*

*(...)*

*III.- Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:*

*a) Con apercibimiento;*

*b) Con amonestación pública;*

*c) Con multa de 500 a 5 mil días de salario mínimo diario general vigente en la capital del estado; y*

*d) Con la cancelación del registro como precandidato o, en su caso, a ser registrado como candidato o, si este ya está hecho, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político o coalición de que se trate.*

*(...)*

*IV.- Respecto de los aspirantes a candidatos independientes o candidatos independientes:*

*a) Con apercibimiento;*

*b) Con amonestación pública;*

*c) Con multa de 500 a 5 mil días de salario mínimo diario general vigente en la capital del estado;*

*d) Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como candidato independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo, cuando realice actos anticipados de campaña o rebase los topes de gastos que determine el Consejo General para recabar el apoyo ciudadano;*

*(...)"*

*“Artículo 286.- Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y la responsabilidad del infractor, la autoridad deberá tomar los siguientes:*

*I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

*forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;*

*II.- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;*

*III.- Las condiciones socioeconómicas del infractor;*

*IV.- Las condiciones externas y los medios de ejecución;*

*V.- La reincidencia, en su caso en el incumplimiento de obligaciones; y*

*VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones.*

*Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable por sentencia firme del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en una diversa conducta infractora al presente ordenamiento legal.*

*Las multas deberán ser pagadas en la dirección ejecutiva de administración del Instituto Estatal, si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto Estatal dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable.*

*En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.*

*Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en este Libro, serán destinados a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, así como a las asociaciones civiles con fines de asistencia social debidamente acreditadas ante autoridad competente, ambas en los términos de las leyes aplicables”.*

De la interpretación armónica de los preceptos antes reproducidos se desprende, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Tanto los partidos políticos, como los aspirantes, precandidatos, candidatos postulados por los partidos políticos y candidatos independientes a cargos de elección popular, tienen la obligación de no rebasar los topes de gastos de campaña establecidos, en los términos de la ley.
- El incumplimiento de la obligación anterior constituye una infracción que genera responsabilidad para los partidos

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

políticos, así como para los aspirantes, precandidatos, candidatos postulados por los partidos políticos y candidatos independientes a cargos de elección popular.

- Quienes excedan o rebasen los topes de gastos de campaña establecidos, podrán ser sancionados con:
  - Apercibimiento;
  - Amonestación pública;
  - Multa, en diversos montos y modalidades, atendiendo a si se trata de partidos políticos o aspirantes, precandidatos, candidatos postulados por los partidos políticos o candidatos independientes a cargos de elección popular;
  - En el caso de los partidos políticos, con la reducción del 10% a 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, según la gravedad de la falta;
  - En el caso de aspirantes, precandidatos, candidatos postulados por los partidos políticos o candidatos independientes a cargo de elección popular, la sanción puede consistir en la pérdida del derecho o negativa o cancelación del registro respectivo, y
  - En el caso de los partidos políticos, la sanción puede consistir, incluso, en la pérdida de su registro como partido político cuando: i) se trate de casos graves y reiteradas conductas violatorias, entre otros ordenamientos y supuestos, de las disposiciones de la Ley 177 impugnada que obligan a los partidos políticos a respetar los topes de gastos de campaña establecidos, o ii) se incumplan de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral, lo que comprende el supuesto consistente en el incumplimiento grave y sistemático de la obligación relativa a no exceder los topes de gastos de campaña establecidos en términos de la propia ley.

- Para la individualización de las sanciones antes referidas, una vez acreditada la existencia de una infracción y la responsabilidad del infractor, se considerarán los elementos siguientes:
  - La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
  - Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
  - Las condiciones socioeconómicas del infractor;
  - Las condiciones externas y los medios de ejecución;
  - La reincidencia, en su caso en el incumplimiento de obligaciones; y
  - En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Como se advierte, en el caso de la conducta consistente en rebasar los topes de gastos de campaña establecidos, existe en la Ley 177 combatida una regulación conforme a la cual los aspirantes, precandidatos, candidatos postulados por los partidos políticos o candidatos independientes a cargo de elección popular tienen en términos generales las mismas sanciones respecto de la misma conducta e, incluso, se sujetan a las mismas reglas para la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

individualización y aplicación de las sanciones respectivas, razón por la cual se concluye que –al igual que acontece con los supuestos relativos a la realización de actos anticipados de campaña y a la utilización o contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, examinados con antelación– resulta evidente que tampoco existe la falta de equidad que aduce el partido accionante.

Así, es de concluir también que resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante, en el sentido de que la regulación o sanciones que combate generan que los candidatos independientes *“sean extremadamente regulados y sancionados por actos que respecto a los partidos políticos no se configuran por igual, lo que acredita un proteccionismo partidocrático y metaconstitucional”*, o bien, que dicha regulación limita el ejercicio del derecho de acceso al cargo y de ser votado que asiste a los candidatos independientes pues, como se ha visto, contrariamente a lo aducido por el partido accionante, los partidos políticos no pueden ser sancionados únicamente con *“amonestación pública o multa”*, sino que el incumplimiento de sus obligaciones puede significar –entre otras sanciones acordes con su naturaleza– la pérdida de su registro como partido político, cuando se actualicen los supuestos antes referidos.

Lo anterior, con independencia de que los partidos políticos y los candidatos independientes, dada su naturaleza, no guardan entre sí una relación de igualdad que pueda ser punto de partida para un análisis sustentado en la posible afectación de ese principio, conforme a los parámetros que ha fijado este Alto Tribunal, y de ahí lo infundado de los planteamientos del partido accionante en este punto.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Finalmente, no debe soslayarse que como se estableció en el considerando Sexto de este fallo, la apertura que se dio a nivel constitucional a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales implica el necesario establecimiento de condiciones y requisitos en la ley, que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas.

Esto último se traduce, naturalmente, en la necesidad de establecer sanciones que deban aplicarse a quienes participen con cualquier carácter en un proceso electoral e incumplan las obligaciones que les impone la ley, ya se trate de candidatos postulados por los partidos políticos o de candidatos independientes, entre otros, y de ahí que resulta del todo infundada la afirmación del partido accionante en el sentido de que las normas impugnadas significan “*amenazar de todo y por todo*” a los ciudadanos que pretendan obtener y mantener un registro como candidatos independientes.

La sanción consistente en la negativa o cancelación del registro a los precandidatos de los partidos políticos o a los aspirantes a una candidatura independiente, como consecuencia directa de incurrir en alguna de las conductas anteriormente analizadas, fue establecida por el legislador local en ejercicio de su libertad de configuración relativa al régimen al que deben sujetarse las candidaturas independientes, sin que a juicio de este Alto Tribunal y como se desprende de los artículos 35, fracción II, 41 y 116 constitucionales –examinados con antelación en este fallo– exista una prohibición constitucional para sancionar de esa manera a los referidos aspirantes, precandidatos o candidatos, cuando realicen actos que a juicio del legislador puedan vulnerar

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

gravemente o poner en riesgo los principios democráticos, entre ellos, el relativo a la equidad en la contienda, el cual, en el presente caso, precisamente buscó garantizarse mediante las previsiones legales que se impugnan en el presente caso.

Son múltiples los casos en que el ordenamiento jurídico mexicano establece que como sanción a una omisión o a un acto deliberado en contra del orden normativo que se pierda una categoría, como, por ejemplo, la pérdida de un cargo o empleo público, cuando se incurre en determinada conducta que, por la gravedad que implica, a juicio del legislador debe ser sancionada severamente con una sanción particular acorde a ella, como ocurre con la destitución o el cese de un cargo o empleo, que las leyes respectivas prevén como sanción para ciertas conductas; esto es, en suma, que no resulta inconstitucional *per se* la circunstancia de que ante una conducta específica, que no es graduable, se sancione con una medida específica determinada, como en el caso acontece con la negativa o cancelación del registro de los aspirantes a candidaturas independientes o de los candidatos independientes en los supuestos que se han examinado, y de ahí que por este motivo tampoco se vulnere el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

En estas condiciones, al resultar inatendibles e infundados los argumentos planteados en el concepto de invalidez que se analiza, se reconoce la validez de los artículos 18, 21 y 281, fracciones III, inciso d) y IV, inciso d), de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, particularmente en cuanto hace a las porciones normativas que establecen como sanción la negativa o cancelación del registro de aspirantes a candidaturas independientes o

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

candidatos independientes, por incurrir en alguna de las conductas precisadas con antelación.

Similar criterio al ahora desarrollado fue aprobado por este Alto Tribunal, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en sesión del nueve de septiembre de dos mil catorce.

**OCTAVO. Constitucionalidad de la prohibición de sustituir a los candidatos independientes, así como de los supuestos de cancelación del registro de la fórmula de candidato a diputado por mayoría relativa o de la planilla en tratándose de ayuntamientos.**

El partido político Movimiento Ciudadano, en el numeral 3 del primer concepto de invalidez, impugna los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, por considerar que contravienen el numeral 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

Los preceptos impugnados establecen lo siguiente:

***“Artículo 35.- Los candidatos independientes que obtengan su registro para Gobernador, diputado y presidente municipal, no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral. En el caso de las planillas de ayuntamiento, los candidatos a síndico o regidor podrán ser sustituidos en los términos y plazos que para tal efecto, establece la presente Ley para la sustitución de candidatos”.***

***“Artículo 36.- Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario, en términos de la fracción II del artículo 197 de la presente Ley y cuando el suplente en caso de ausencia, no haya sido sustituido en los términos y plazos que la misma establece para fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa”.***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

**“Artículo 37.- Tratándose de planillas de ayuntamiento, será cancelado el registro de la planilla completa cuando falte el candidato a Presidente Municipal, en términos de la fracción II del artículo 197 de la presente Ley”.**

En su escrito de demanda, el Partido Movimiento Ciudadano aduce lo siguiente:

**“Las disposiciones transcritas, al establecer que los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral, resultan contrarias a la Norma Suprema, al disponer prohibiciones que limitan el derecho de acceso al cargo de todo ciudadano por igual y sin distinción alguna salvo las previstas en la propia Constitución, en flagrante violación a los derechos fundamentales, consagrados en el artículo 35, fracciones I y II, de la Ley Fundamental.**

**Toda vez que tanto propietario como suplente, reciben el respaldo ciudadano como aspirantes y en esta etapa de registro como candidatos independientes, no se tiene por qué eliminar la posibilidad de los suplentes de acceder a la titularidad de la fórmula por faltar los propietarios por cualquier causa, y mucho menos en el caso de los miembros de ayuntamientos, que a falta del candidato a presidente municipal se les cancelaría el registro”.**

Son **infundados** los argumentos anteriores, como se expone a continuación.

Para analizar el mérito de los argumentos antes reproducidos, es menester señalar, en primer lugar, que según se desprende de los artículos 10, 198 y 206 de la Ley Electoral impugnada<sup>10</sup> los aspirantes

---

<sup>10</sup> **“Artículo 10.- Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos, tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:**

**I.- Gobernador del estado de Sonora;**

**II.- Diputados por el principio de mayoría relativa. Para aspirar al cargo establecido en la presente fracción deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente, en los términos de la presente Ley; y**

**III.- Presidente municipal, síndico y regidor. Para aspirar a los cargos establecidos en la presente fracción deberán registrarse como una planilla completa y no de manera individual, en los términos de la presente Ley.**

**En ningún caso procederá el registro de candidatos independientes para aspirar a un cargo por el principio de representación proporcional”.**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

a Diputado por el principio de mayoría relativa deberán registrarse por fórmulas de candidatos compuestas por un candidato propietario y un suplente y en el caso de los aspirantes a los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidor, los aspirantes deberán registrarse como una planilla completa y no de manera individual, en los términos de la ley, lo que no se exige a los aspirantes al cargo de Gobernador, cuyo registro se entiende deberá hacerse de manera individual.

Ahora bien, del texto de las porciones normativas y preceptos específicamente impugnados por los partidos accionantes se desprende lo siguiente:

- Los candidatos independientes que obtengan su registro para Gobernador, Diputado y Presidente Municipal, no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral (artículo 35).
- Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario (artículo 36).
- Tratándose de planillas de ayuntamiento, será cancelado el registro de la planilla completa cuando falte el candidato a Presidente Municipal, en términos de la fracción II del artículo 197 de la propia Ley.<sup>11</sup> (artículo 37)

---

*“Artículo 198.- Las candidaturas a diputados serán registradas por fórmulas de candidatos compuestas por un candidato propietario y un suplente, los cuales deberán ser del mismo género.”*

*“Artículo 206.- Las candidaturas a presidente, síndico y regidores del ayuntamiento, serán registradas mediante planillas completas”.*

<sup>11</sup> *“Artículo 197.- Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Instituto Estatal, observando las siguientes disposiciones:*

*(...)*

*II.- Vencido el plazo a que se refiere la fracción anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los 10 días anteriores al de la jornada electoral. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 203 de la presente Ley.*

*(...).”*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Por lo que hace a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 177 combatida, resultan infundados los argumentos del partido accionante, ya que si la postulación de las candidaturas independientes constituye el ejercicio de un derecho ciudadano, ante la ausencia definitiva de la persona registrada para que contendiera sin partido y en calidad de propietario, carece de sentido proseguir con la candidatura, porque ésta se generó por virtud de un derecho personalísimo que no puede ni debe adscribirse a otra persona, aun cuando se trate del candidato suplente que corresponda, ya que la vocación para la cual se le integra a esta última persona en la fórmula respectiva sólo puede ser desplegada hasta que concluya con éxito la elección, pero entre tanto, los suplentes no gozan del derecho de sustituir las candidaturas, pues su función es la de incorporarse en el cargo de elección popular que ha quedado ausente, pero no en el lugar del candidato independiente que ni siquiera ha triunfado.

Sustancialmente por la misma razón, esto es, que las candidaturas independientes se generan por virtud de un derecho personalísimo que no puede ni debe adscribirse a otra persona, resultan infundados los argumentos del partido accionante por cuanto hace a lo dispuesto en los artículos 35 y 37 de la Ley 177 impugnada, conforme a los cuales, respectivamente: i) los candidatos independientes que obtengan su registro para Gobernador, Diputado y Presidente Municipal, no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral, y ii) cuando falte el candidato a Presidente Municipal, deberá ser cancelado el registro de la planilla completa del ayuntamiento respectiva, pues en ambos casos siguen involucrados derechos personalísimos, los cuales, en el caso de la planilla del ayuntamiento, son ejercidos de manera conjunta, lo que justifica precisamente que para aspirar a los cargos de Presidente

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Municipal, Síndico y Regidor, la candidatura independiente sea registrada como una planilla completa, como lo establece el artículo 206 de la Ley 177 impugnada, y no de manera individual, lo que no riñe con los principios constitucionales, en tanto el legislador local cuenta con libertad de configuración para regular la manera en que las candidaturas independientes podrán acceder a los cargos inherentes al nivel de gobierno municipal, cuyo Presidente lo encabeza, para lo cual debe considerar tanto la naturaleza jurídica de la candidatura independiente, como derecho humano de orden unipersonal, como la que tiene el Municipio.

Además, se estima que no es inconstitucional el que, en el caso de la ausencia del Presidente Municipal, se cancele la planilla completa de ayuntamiento, como lo establece el artículo 37 de la Ley 177 impugnada, pues si el apoyo ciudadano se otorgó sobre la base de que determinada persona encabezaría el Gobierno Municipal, acompañado de ciertos candidatos independientes a ocupar los cargos de Síndico y Regidores, carecería de sentido que ante la falta del candidato independiente a Presidente Municipal subsistiera la planilla registrada únicamente por cuanto hace a los candidatos independientes para los cargos de Síndico y Regidores del ayuntamiento, pues como lo establece el artículo 35, aquél no podrá ser sustituido en ninguna de las etapas del proceso electoral y el registro de candidaturas para integrar el ayuntamiento no puede hacerse de manera individual, sino que –como ya se señaló con antelación– para aspirar a los cargos correspondientes debe registrarse la candidatura independiente como una planilla completa.

Atento a lo anterior, resultan infundados los argumentos planteados en el concepto de invalidez que se analiza y, por tanto, debe reconocerse la validez de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 177

de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, específicamente por lo que hace a las porciones normativas que fueron materia de impugnación.

**NOVENO. Constitucionalidad de las reglas de financiamiento público para los candidatos independientes.**

En el numeral 4 del primer concepto de invalidez, el Partido Movimiento Ciudadano impugna los artículos 44, párrafo segundo, 49 y 50 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, por considerar que contravienen el principio de equidad previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Los artículos impugnados son del tenor literal siguiente:

***“Artículo 44.- El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y las personas que otorgaron su apoyo para obtener su registro, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el tope de gasto que para la elección de que se trate, haya sido tasado para los partidos políticos.***

***El financiamiento público, consistirá en un monto igual al que se le otorga a un partido político con nuevo registro. Dicho financiamiento será distribuido en términos del artículo 50 de la presente Ley”.***

***“ARTÍCULO 49.- Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro”.***

***“Artículo 50.- El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:***

***I.- Un 33.3% que se distribuirá al candidato independiente al cargo de Gobernador;***

***II.- Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputados por el principio de mayoría relativa; y***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

**III.- Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas de candidatos independientes al cargo de Presidente, síndico y regidor.**

**En el supuesto de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos mencionados en las fracciones II y III del presente artículo, no podrá recibir financiamiento que exceda el 50% de los montos referidos en las fracciones anteriores”.**

El partido Movimiento Ciudadano argumenta que las disposiciones antes transcritas son inconstitucionales, en síntesis, por lo siguiente:

- a) Si bien las disposiciones impugnadas prescriben que los candidatos independientes tendrán derecho a financiamiento público para gastos de campaña y el monto que les corresponderá será el que se destine a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección, el cual se distribuirá en conjunto entre todos los candidatos independientes, se vulnera el principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, pues no se establecen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que, en su caso, les corresponderían a los candidatos independientes.

Señala que al supeditarse el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, se deriva un menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban más candidatos independientes.

- b) Los recursos públicos asignados sólo en periodo de campaña a los candidatos independientes son insuficientes, en comparación con lo que reciben los partidos políticos, que

también gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral de que se trate.

Agrega que al candidato independiente se le restringe a que los recursos públicos que reciba no podrán pasar del diez por ciento del tope de gastos de campaña establecido para la elección de que se trate (artículo 20, párrafo segundo, de la ley impugnada) siendo que para los partidos políticos no hay tal restricción, a pesar de que reciben además de recursos de campaña, recursos para gastos ordinarios.

Son **infundados** los argumentos antes sintetizados, en atención a las consideraciones siguientes.

Primeramente, es conveniente tener presente que de los preceptos impugnados se desprenden las reglas a las que debe sujetarse el financiamiento a que tienen derecho las candidaturas independientes, las cuales se exponen a continuación:

- El financiamiento privado, constituido por las aportaciones que realicen el candidato independiente y las personas que le otorgaron su apoyo no podrá rebasar el tope de gasto que para los partidos políticos haya sido tasado para cada elección.
- El financiamiento público consistirá en un monto igual al que se le otorga a un partido político con nuevo registro y será distribuido entre todos los candidatos independientes, de manera que a los candidatos independientes al cargo de Gobernador, a las fórmulas de candidatos independientes al cargo de Diputados por el principio de mayoría relativa y a las planillas de candidatos independientes al cargo de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Presidente, Síndico y Regidor, les corresponderá el treinta y tres por ciento del monto que se otorga a un partido político con nuevo registro, en el entendido de que en los casos de las candidaturas independientes integradas por fórmulas y planillas, el financiamiento se distribuirá de manera igualitaria entre quienes las integran.

El financiamiento público es un derecho que se otorga a los candidatos independientes para sus gastos de campaña. Para efectos de su distribución, conjuntamente con las prerrogativas a que tienen derecho,<sup>12</sup> dichos candidatos serán considerados como un partido político de nuevo registro.

- Se prevé la limitante de que en el supuesto de que un solo candidato obtenga su registro para Diputado por el principio de mayoría relativa, de Presidente Municipal, Síndico o Regidor, no podrá recibir financiamiento que exceda el cincuenta por ciento del monto que le correspondería, en términos del párrafo que antecede.

Ahora bien, el partido accionante sostiene, en esencia, que la manera en que se regula el financiamiento de las candidaturas

---

<sup>12</sup> El artículo 38 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora establece que son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

***I.- Participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección al cargo para el que hayan sido registrados;***

***II.- Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro pero en forma proporcional, al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales, en términos de la Ley General para lo cual, el Consejo General, dará vista de manera inmediata al Instituto Nacional;***

***III.- Obtener financiamiento público y privado, en los términos de esta Ley;***

***IV.- Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos de esta Ley;***

***V.- Replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación, cuando consideren que se deforma su imagen o que se difundan hechos falsos o sin sustento alguno;***

***VI.- Solicitar, a los organismos electorales, copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados; y***

***VI. (sic).- Las demás que les otorgue esta Ley y los demás ordenamientos jurídicos aplicables”.***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

independientes, antes expuestas, vulnera el principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.<sup>13</sup>

Ahora bien, no obstante lo argumentado por el partido actor, no debe perderse de vista lo dispuesto en los incisos k) y g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional que se tilda como violado, pues es el propio precepto el que permite establecer un trato diferenciado en relación con el financiamiento público de los candidatos ciudadanos, y, por tanto, no existe la violación pretendida al principio mencionado en el párrafo precedente.

En efecto, en lo que ahora interesa, el artículo 116, fracción IV, inciso k) de la Ley Fundamental dispone que las constituciones y leyes estatales en materia electoral deben garantizar el derecho de los candidatos independientes a recibir financiamiento público en los términos establecidos en la propia Constitución y las leyes correspondientes<sup>14</sup> y, al respecto, el inciso g) de la fracción IV del

---

<sup>13</sup> “**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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

(...)

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

(...)”.

<sup>14</sup> “**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

...

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

...

**k)** Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

precepto referido<sup>15</sup> prevé que los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias y las tendientes a la obtención del voto.

Así, si los preceptos mencionados permiten advertir que el financiamiento público de los candidatos independientes en los estados debe ajustarse a lo previsto en la propia Ley Fundamental, y en ella se dispone que éste será equitativo en el caso de los partidos políticos que, por su naturaleza, son los que normalmente lo reciben; entonces es inconcuso que esta previsión también tenía que considerarse para distribuirlo en el caso de los candidatos independientes.

Conforme a lo anterior, y en ejercicio a la libertad de configuración con la que cuenta sobre el particular, al no indicarse en el propio texto de la Ley Suprema un parámetro respecto a una manera determinada de regular el financiamiento público de los candidatos independientes en las entidades federativas, el legislador de Sonora consideró que la manera más adecuada de garantizar la equidad referida fue equiparar a los candidatos independientes con los partidos de nueva creación para estos efectos y, por tanto, sujetarlos a las reglas previstas en relación con ellos.

---

*la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; ...”.*

<sup>15</sup> *“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

*...*

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

*...*

*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; ...”.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Por tanto, como se adelantó, contrariamente a lo establecido por el accionante, la asimilación realizada en la legislación de Sonora entre partidos de nueva creación y candidatos independientes para efectos de la distribución del financiamiento público, no viola el principio de equidad contenido en el artículo 116 de la Ley Fundamental.

Lo mismo ocurre en cuanto a lo dicho en torno a que el artículo impugnado viola el principio citado al establecer que, para el caso de ayuntamientos y diputados de mayoría relativa, los candidatos independientes tendrán derecho a recibir el financiamiento público en conjunto, pues dicha previsión normativa se ajusta a los parámetros que la Constitución General de la República estableció para ellos, por ejemplo, en cuanto a la distribución específica de tiempos en radio y televisión.

En efecto, el artículo 41, fracción III, apartado A, inciso e), de la Ley Fundamental prevé lo siguiente:

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

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

...

***III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.***

***(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

***Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:***

...

***e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;...”.***

El precepto transcrito evidencia que el propio texto constitucional estableció una distribución específica del tiempo en radio y televisión, para que se les otorgara a todos ellos dicha prerrogativa en forma grupal, como si se tratara de un solo partido político y, en esta lógica, es dable concluir que la regulación que se combate en el presente concepto de invalidez no viola el principio de equidad al que alude el accionante, pues representa una regla análoga a la antes mencionada y, por tanto, sólo reitera un modelo diseñado por el Constituyente Permanente.

Así las cosas, como se adelantó, tampoco por esta razón se vulnera el principio de equidad previsto en sede constitucional.

Finalmente, debe desestimarse el argumento relativo a que los candidatos independientes cuentan con recursos públicos sólo en periodos de campañas, y esto provoca que sean insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos, que gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral respectivo.

Esto, porque dicha situación obedece a la naturaleza y fines de ambos sujetos jurídicos, establecidos en los artículos 35 y 41

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

constitucionales, a los que se ha aludido con anterioridad en esta ejecutoria, que permiten determinar que los candidatos ciudadanos no tienen la permanencia de los partidos políticos y, por tanto, no podría dárseles un trato igualitario.

En esta lógica, toda vez que en el Estado de Sonora los ciudadanos adquieren el carácter de candidatos independientes hasta que son registrados por la autoridad electoral, y es entonces cuando pueden tomar parte en la contienda comicial, resulta razonable y justificado que sea hasta entonces que se les otorguen los recursos públicos y demás prerrogativas que resulten necesarias para que pueda ejercer su derecho de manera eficaz.

Atento a las consideraciones desarrolladas, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que debe reconocerse la validez de los artículos 44, párrafo segundo, 49 y 50 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

**DÉCIMO. Institucionalidad de la prohibición a los partidos políticos de nuevo registro para convenir coaliciones con otro partido político, así como de la regulación relativa al caso de que se cruce en la boleta electoral más de un emblema de partidos coaligados.**

Por razón de método, en el presente considerando se analizarán conjuntamente: i) los planteamientos del Partido Movimiento Ciudadano, contenidos en el segundo concepto de invalidez de su escrito de demanda, y ii) los que hace valer el Partido Acción Nacional en sus cuatro conceptos de invalidez, contenidos en la acción de inconstitucionalidad acumulada 82/2014, todos ellos en relación con el

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

artículo 99 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, el cual establece.

*“Artículo 99.- Los partidos políticos podrán constituir frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.*

*Para fines electorales, los partidos políticos podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la Ley.*

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

***Los partidos políticos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección ordinaria.***

*Con independencia del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, 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 la presente Ley, la Ley General y la Ley General de Partidos Políticos.*

*En el escrutinio y cómputo, tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente. **En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma, ya sea en la elección de gobernador, diputados o ayuntamientos de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integren la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. Este cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.***

*En todo caso, cada uno de los partidos políticos deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.*

*Para los efectos del presente artículo se estará a lo dispuesto en el título noveno de la Ley General de Partidos Políticos y las demás aplicables en la Ley General”.*

### **1. Argumentos del Partido Movimiento Ciudadano.**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Sostiene el promovente, medularmente, que el párrafo cuarto del artículo 99 de la ley impugnada es inconstitucional, pues limita el derecho fundamental de los ciudadanos de asociarse libre y pacíficamente para participar en los asuntos políticos del país, así como su vertiente del acceso al cargo público, reconocidos constitucionalmente en los artículos 1º, 9º y 35, fracciones I, II y III, de la Constitución Federal.

Aduce que la figura de la coalición representa una opción más de participación a favor de los ciudadanos y los partidos políticos en la postulación de candidaturas afines en un proceso electoral, por lo que la intervención de los partidos políticos que obtengan su registro recientemente no puede verse acotada en la postulación de candidatos con otros partidos políticos ya existentes, pues su participación contribuye a la maximización de los derechos de votar y ser votado en su vertiente de acceso al poder público.

Agrega que el párrafo cuarto del artículo 99 de la ley impugnada limita la intervención efectiva de los partidos políticos de reciente creación, en contravención de lo dispuesto en la Base I, del artículo 41 de la Constitución Federal, al negarles la posibilidad de participar en la postulación de candidatos afines junto con otros partidos políticos y, en consecuencia, el cumplimiento del mandato constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Señala que no es posible que la reforma en comento se sustente en la Ley General de Partidos Políticos, que a su vez se pretende sostener en el artículo Transitorio Segundo de la Reforma Constitucional en Materia Político Electoral, pues un artículo transitorio no puede estar por encima de la Ley Fundamental.

Concluye que en materia constitucional, sólo los 136 artículos que conforman la Constitución Federal tienen el carácter de norma suprema, no así, los transitorios que conlleva cada modificación a la misma, de lo contrario, como es el caso – afirma– la inviolabilidad constitucional es lacerada.

### 2. Argumentos del Partido Acción Nacional.

En sus conceptos de invalidez, el accionante solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 99, específicamente por cuanto hace a la porción normativa contenida en su sexto párrafo, que dice:

***“En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma, ya sea en la elección de gobernador, diputados o ayuntamientos de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integren la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. Este cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas”.***

En su **primer concepto de invalidez**, sostiene el accionante, medularmente, que la porción normativa antes transcrita es violatoria de los principios universales del sufragio, relativos a la prohibición de la “*partición*” o “*transferencia de votos*”, conforme a diversas razones que al efecto expone.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

En su **segundo concepto de invalidez**, el Partido Acción Nacional solicita la inaplicación de la porción normativa denunciada, por considerar que representa un fraude a la ley y al espíritu de la reforma político electoral federal, que desemboca en una falsa representatividad y que distorsiona el Sistema de Partidos Políticos. Ello, sustancialmente, por considerar que se violan los principios electorales y democráticos, en cuanto hace al deber de respetar la voluntad popular al momento de emitir su voto y, en consecuencia, que sirva de marco en la conformación de los órganos representantes del mismo.

En el **tercer concepto de invalidez** sostiene el accionante, que la porción normativa denunciada viola el principio de certeza en cuanto se refiere a la voluntad del elector, sustancialmente, porque:

- No brinda certeza respecto a la intención del elector de que su voto pueda ser tomado en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas, ni mucho menos que su voto se distribuya igualitariamente entre los partidos coaligados.
- No existen elementos suficientes para determinar con precisión el sentido del voto ciudadano en cuanto a su intención clara e indubitable de querer dividir o distribuir su voto, sino únicamente de emitir el sufragio por el candidato en cuestión.
- No se contempla mecanismo alguno para que se distribuyan libremente los porcentajes a adjudicar a los partidos políticos de la preferencia del ciudadano.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

- El legislador omitió contemplar en la ley la circunstancia de que, independientemente de existir una coalición, la regla general es que un ciudadano comulga regularmente con un solo partido, de manera que lo lógico sería que en caso de parecerle atractiva la plataforma partidista propuesta por la coalición, el ciudadano seguirá teniendo mayor grado de aceptación en favor de un solo partido político de los coaligados, situación que no se contempló.
- El Congreso local no previó el supuesto en que un ciudadano al momento de emitir su voto únicamente busque apoyar al candidato de la coalición, cuyo objetivo es el de unir fuerzas para impulsar candidaturas, más que el buscar formar un gobierno de coalición.
- Debe expulsarse la norma combatida del ordenamiento jurídico, considerando por lo tanto que en caso de que el elector señale en su boleta dos o más opciones partidistas que contiendan en coalición, lo único manifestado con claridad es su preferencia por el candidato de la coalición, de tal forma que se considere su voto como nulo para el supuesto del cómputo de votos para la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, como lo establece la Ley General de Partidos Políticos.
- Es contradictorio pretender establecer por ministerio de ley que si un ciudadano al momento de emitir su voto por dos o más partidos políticos en coalición, cuyos principios ideológicos pueden carecer de vinculación o incluso ser contradictorios entre sí, deba suponerse que la voluntad del elector es la de distribuir igualitariamente su voto.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Finalmente, en su **cuarto concepto de invalidez**, el accionante solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 99 de la ley impugnada, por considerar que en el caso el Congreso local incurrió en un *abuso de derecho* que, a su juicio, es contrario al principio de legalidad, pues estima que el legislador se excedió en el ejercicio de sus potestades discrecionales, rebasando los límites que éstas tienen, consistentes en la mejor satisfacción del interés público y la finalidad del mismo acto, lo que significa que si se apartan de dichos fines, los actos así realizados deberán ser declarados nulos, por considerarlos ilícitos.

Son inconstitucionales las porciones normativas impugnadas, en atención a las consideraciones siguientes:

De los párrafos cuarto y sexto del artículo 99 de la Ley 177 impugnada se desprende, en lo que interesa, que:

- Los partidos políticos de nuevo registro no podrán convenir, entre otras figuras, coaliciones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección ordinaria.
- En el supuesto de que hayan sido emitidos votos a favor de dos o más partidos coaligados, dichos votos se sumarán –ya sea en la elección de Gobernador, Diputados o Ayuntamientos– y se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integren la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

- Dicho cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Sobre el particular, el proyecto proponía declarar la invalidez de las porciones normativas relativas a dicha figura cuestionadas por los partidos accionantes, contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 99 de la Ley 177 impugnada, y por extensión y aun cuando no se hayan impugnado, de las demás porciones del propio numeral en las que se establecen disposiciones relativas a las coaliciones, esto es, de los párrafos segundo, quinto y séptimo, tomando en cuenta que todas estas disposiciones constituyen un sistema normativo al que pertenecen las porciones normativas impugnadas y declaradas inválidas y en atención al principio de certeza que rige en la materia electoral.

Sometida a votación la propuesta del proyecto, en sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil catorce, se obtuvieron seis votos a favor de ella, de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en funciones, Sánchez Cordero de García Villegas, mientras que los Señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de la materia, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente acción de constitucionalidad por lo que hace a la impugnación de los párrafos cuarto y sexto del artículo 99 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Por lo expuesto y fundado **se resuelve:**

**PRIMERO.** Son procedentes pero infundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

**SEGUNDO.** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 99, párrafos cuarto y sexto, de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 9º, 17, 18, 21, 35, 36, 37, 44, párrafo segundo, 49, 50 y 281, fracción III, inciso d) y fracción IV, inciso d), de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014**

García Villegas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de los temas abordados en la ejecutoria.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de seis votos a favor de los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 99, párrafos cuarto y sexto, de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 99 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora por lo que se refiere a la incompetencia del Congreso del Estado de Sonora para regular en materia de coaliciones, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014

Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando sexto, consistente en reconocer la validez de los artículos 9 y 17 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 18, 21 y 281, fracción III, inciso d), y fracción IV, inciso d), de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales en contra de la anulación completa de la planilla; Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando octavo, consistente en reconocer la validez de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014**

García Villegas, respecto de la propuesta del considerando noveno, consistente en reconocer la validez de los artículos 44, párrafo segundo, 49 y 50 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas.

Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión matutina de treinta de septiembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros Presidenta en funciones y el Ponente, así como el secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

# **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014**

**PRESIDENTA EN FUNCIONES**

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO  
DE GARCÍA VILLEGAS**

**PONENTE:**

**MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 49/2014 y su acumulada 82/2014, promoventes: Partido Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional. Fallada el treinta de septiembre de dos mil catorce, en los siguientes términos: PRIMERO. Son procedentes, y parcialmente fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los párrafos segundo, quinto, sexto y séptimo del artículo 99 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, así como de la porción normativa contenida en el cuarto párrafo del citado precepto que dice "...coaliciones...", en los términos precisados en el Considerando Décimo de este fallo. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 9º, 17, 18, 21 35, 36,

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 49/2014**

**37, 44, párrafo segundo, 49, 50 y 281, fracciones III, inciso d) y IV, inciso d), de Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.**