

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.**

**PROMOVENTES: PARTIDO REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL, MOVIMIENTO CIUDADANO Y  
MORENA.**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:  
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.**

**Vo. Bo.  
Sr. Ministro.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **veinticuatro de noviembre de dos mil quince.**

**Cotejó.**

**VISTOS**, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Demandas.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de septiembre de dos mil quince, Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso y Gobernador del Estado de Puebla, por la aprobación, promulgación y publicación del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del

Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

Posteriormente, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de septiembre de dos mil quince, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, con el carácter de Coordinador, Integrantes y Secretaria General de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de las mismas autoridades y por el Decreto mencionado en el párrafo que antecede.

Asimismo, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintiuno de septiembre de dos mil quince, Martí Batres Guadarrama, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y Decreto referidos.

De igual forma, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, Hugo Éric Flores Cervantes, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Encuentro Social, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y Decreto antes señalados.

**SEGUNDO. Artículos constitucionales violados.** Los promoventes señalaron que las normas cuya invalidez demandan son violatorias de los artículos 1, 2, 4, 13, 14, párrafo tercero, 16, párrafo primero, 20, apartado B, fracción I, 22, párrafo primero, 35 fracciones I y II, 39, 40, 41, Base I, segundo párrafo y V, apartado A, párrafos primero y noveno, 54, fracción V, 59, 116 fracciones II y IV, incisos a), b), c), d), g), h), i), j) y k) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el segundo transitorio, inciso f), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados al estudio de fondo.

**CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda del Partido Revolucionario Institucional.** Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, con el número 88/2015; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

**QUINTO. Registro del expediente, turno de la demanda de Movimiento Ciudadano y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil quince, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, con el número 93/2015; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 88/2015, en razón de la identidad en la impugnación de la legislación electoral del Estado de Puebla; y ordenó turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado como Ministro instructor en la acción de inconstitucionalidad referida.

Por diverso acuerdo de la misma fecha el Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, con el número 95/2015; y decretó la acumulación de ésta a las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015, en razón de la identidad en la impugnación de la legislación electoral del Estado de Puebla; así como ordenó turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado instructor en las acciones citadas.

**SEXTO. Admisión de la demanda promovida por el Partido Revolucionario Institucional.** Posteriormente, el Ministro instructor dictó acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil quince, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo

64 de la Ley Reglamentaria; asimismo, requirió al Poder Ejecutivo de dicha Entidad, para que enviara un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, Segunda Sección Extraordinaria, tomo CDLXXXIV, de veintidós de agosto de dos mil quince; además, requirió al Poder Legislativo del Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de todos los antecedentes legislativos del Decreto impugnado; así como dio vista a la Procuradora General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de diez días naturales, dicha Sala expresara su opinión con relación al presente asunto; requirió al Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, para que dentro del plazo de tres días naturales, informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en dicha Entidad Federativa; al Presidente del Instituto Nacional Electoral, para que en el plazo de tres días naturales, enviara copia certificada de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, así como la certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político.

**SÉPTIMO. Admisión de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Movimiento Ciudadano y Morena.** Por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil quince el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 93/2015 y 95/2015, promovidas por Movimiento Ciudadano y Morena, respectivamente; asimismo, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, para que rindieran sus informes; así como a la Procuradora General de la República para que antes del cierre de la

instrucción formulara el pedimento correspondiente; solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión de esa Sala en relación con esas acciones.

También requirió al Presidente del Instituto Nacional Electoral, para que enviara copia certificada de los Estatutos de Movimiento Ciudadano y de Morena, así como las certificaciones de sus registros vigentes, precisando quiénes son los integrantes de la Comisión Operativa Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional, respectivamente.

**OCTAVO. Registro del expediente, turno de la demanda de Encuentro Social y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad.** Mediante acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por Encuentro Social con el número 97/2015; y decretó la acumulación de ésta a las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 93/2015 y 95/2015, en razón de la identidad en la impugnación de la legislación electoral del Estado de Puebla; así como ordenó turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado instructor en las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas.

**NOVENO. Desechamiento de la acción de inconstitucionalidad 97/2015.** Posteriormente, por auto de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Ministro instructor desechó de plano la acción de inconstitucionalidad 97/2015, promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político Encuentro Social, por resultar extemporánea.

Cabe agregar que dicho proveído causó estado el cuatro de octubre de dos mil quince, de acuerdo con la certificación del Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte, en la que se da cuenta del cómputo del plazo que tenía el promovente de la acción para en su caso, interponer recurso de reclamación en contra del acuerdo por el que se desechó ésta.

**DÉCIMO. Auto que tiene por desahogado el requerimiento a la Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla y del Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** Mediante acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por agregados los oficios y anexos de la Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla y del Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio de los cuales desahogaron los requerimientos formulados; así como tuvo por exhibidas las copias certificadas de los Estatutos de los partidos políticos actores, las certificaciones de sus registros vigentes y de sus dirigentes.

De igual forma, la primera de esas autoridades, informó que el próximo proceso electoral en el Estado de Puebla, se iniciará en la cuarta semana de noviembre de dos mil quince, es decir, del veintitrés al veintinueve de ese mes y año.

**DÉCIMO PRIMERO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas y por presentada la opinión del Tribunal Federal Electoral del Poder**

**Judicial de la Federación.** Por acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, así como exhibidas las documentales que acompañaron; por desahogados los requerimientos formulados al Poder Legislativo del Estado de Puebla, así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado; y por rendida la opinión formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**DÉCIMO SEGUNDO. Informes del Gobernador Constitucional y del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** En los referidos informes se adujo en síntesis, lo siguiente:

**I. Demanda del Partido Revolucionario Institucional.**

1. Indican que los conceptos de invalidez relacionados con el artículo 58 Bis del Decreto impugnado son inoperantes, porque en éstos no se precisan las razones por las cuales se considera que es contrario a la Carta Magna, sino que sólo se menciona que el precepto es confuso, lo que no puede ser motivo de inconstitucionalidad; agregan que el citado numeral regula la calidad de un partido para aprobar candidaturas comunes y ello está establecido en cada estatuto; empero, si éste no contempla un órgano que tenga la facultad de aprobarlas, por analogía, lo puede hacer el que tenga la atribución para aprobar coaliciones, añaden que la postulación de candidatos comunes no genera la posibilidad de que los partidos que los consientan inscriban listas comunes de plurinominales; aunado a que la regla obliga a los partidos que postulen ese tipo de candidatos a

inscribir sus propias listas por el principio de representación proporcional.

Mencionan que el precepto impugnado es constitucional, dado que la candidatura común es una alternativa de la segunda y dota al sistema de partidos con opciones para la conformación de las formas asociativas para la postulación de candidatos.

2. Por otra parte indican, que es infundado el concepto de invalidez respecto del artículo 62, primer párrafo del Decreto combatido, ya que la regla que establece la posibilidad de que el convenio mediante el cual se constituya una coalición se presenta hasta la fecha que inicia el periodo de precampaña de la elección de que se trata es constitucional, porque en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el inciso f), del numeral 2, establece que el sistema de participación de los partidos políticos a través de las coaliciones se podrá solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.

Refieren que con fundamento en el artículo segundo transitorio mencionado, el legislador ordinario debe emitir una legislación general que prevea la participación de los partidos políticos a través de las coaliciones, lo que podrá hacer hasta la fecha en que inicia la etapa de precampañas; por lo que si en la legislación poblana se adoptó esa regla, está apegada a la Carta Magna.

3. Señalan que se deben desestimar los conceptos de invalidez respecto del artículo 200 BIS, apartado B, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque la regla sobre la duración del periodo de precampaña es constitucional, ya que el plazo está dentro de los mínimos y máximos establecidos en el artículo 116 de la Carta Magna, que dispone que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; agregan que si el plazo de diez días, no dura más de las dos terceras partes previstas para las campañas, sino que es inferior al máximo permitido, es indudable que es constitucional, ya que si el precepto impugnado prevé plazos cortos, ello obedece a la reducción de costos, lo que no vulnera derechos político-electorales; aunado a que el periodo de precampañas está previsto en el artículo 4, fracción I, inciso c) de la Constitución local aludida, plazo que al no haber sido impugnado está consentido.

Asimismo mencionan que contrariamente a lo que se indica en los conceptos de invalidez, no existe incompatibilidad entre las reglas contenidas en las fracciones II y VI del apartado B del artículo 200 BIS del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque una se refiere a la duración de las campañas y la otra al retiro de propaganda.

4. Que el artículo 201 BIS fracciones I y II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no transgrede los numerales 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción II, segundo párrafo de la Carta Magna; máxime que este Alto Tribunal al resolver acciones de inconstitucionalidad respecto de legislaciones análogas: artículo 298 de la Ley Electoral Michoacana y

legislación de Nuevo León (acción de inconstitucionalidad 38/2014), las declaró constitucionales, criterio que debe prevalecer en el caso, independientemente de las confusiones aducidas respecto a los requisitos de elegibilidad para Gobernador del Estado, ya que ello está comprendido en la libertad de configuración.

5. Refiere que los artículos 201 Ter, base C, fracción II y 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son constitucionales y para apoyar dicha aseveración se debe de tomar en cuenta lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 40/2014 y 42/2014 (respecto a la validez de la exigencia de comparecencia de las personas que apoyen las candidaturas independientes ante ciertas autoridades electorales, incluso exhibiendo las credenciales; fijación del plazo para la obtención de las manifestaciones de apoyo; y, exigencia de un porcentaje determinado).

Indican que también se debe tomar en cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 (legislación del Estado de Tamaulipas), en la que se estableció que para el registro de una candidatura independiente se requiere de la comparecencia del tres por ciento del padrón de los electores ante la autoridad electoral, con la credencial para votar, lo que está justificado constitucionalmente; máxime que las legislaturas de los Estados cuentan con libertad de configuración y conservan autonomía para establecer los límites y exigencias para la elaboración de contenidos normativos.

6. Mencionan que los artículos 201 Ter, base C, fracción II y 201 Quáter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no infringen el principio de legalidad, porque los requisitos

de fundamentación y motivación de esos preceptos se cumplieron, ya que el Congreso del Estado está facultado para expedir el ordenamiento reclamado y actuó dentro de las atribuciones previstas en la Constitución local; aunado a que el ordenamiento cuestionado se refiere a candidaturas independientes que deben ser reguladas.

7. Que el artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es válido, porque no transgrede normatividad federal alguna, puesto que la reelección se incorporó para el beneficio de los ciudadanos con la continuidad de las gestiones de gobierno; aunado a que en el caso de que un Diputado por el principio de mayoría relativa decidiera reelegirse para ocupar el cargo, debiera ser por el distrito en el que ha estado desarrollándose, para así continuar sus trabajos.

8. Argumentan que el artículo transitorio décimo primero del Decreto de reforma del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no viola la autonomía del Instituto Electoral del referido Estado, al proveer sobre la duración del encargo del Secretario Ejecutivo, ya que el legislador sólo está proveyendo respecto a un funcionario encargado de las labores administrativas, lo que no suprime la facultad del Consejo General del referido instituto para elegir o remover a dicho servidor público.

9. Que los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, fracción VII, 31, incisos d), e) y h) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son válidos, porque con éstos se mejora el sistema de asignación por el principio de representación proporcional, se ajusta a la realidad política y

democrática con una asignación incluyente, ya que el sistema anterior violaba los principios de pluralidad y proporcionalidad, al privarse a los partidos minoritarios del derecho que garantizara espacios de representación popular.

**10.** Indican que sólo se impugnó una parte de las normas que integran el sistema de representación proporcional, sin las que tal sistema podría funcionar; agregan que la configuración legislativa respecto de ese sistema es potestativa del Estado, por lo que el porcentaje establecido en los mencionados preceptos (16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, fracción VII, 31, incisos d), e) y h) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla) no es irracional, ni contraviene norma constitucional alguna, sino que concuerda con lo dispuesto en el numeral 54, fracción II de la Carta Magna, así como con el ordinal 9, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos.

**11.** Refieren que contrariamente a lo señalado en los conceptos de invalidez, no existe ninguna confusión en los topes de representación con la fórmula de asignación, ya que el artículo 35, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la regula al prever, entre otras cuestiones, que ningún partido político podrá contar con un número de diputados mayor a veintiséis por ambos principios; agregan que tampoco existe confusión respecto del tope de sobrerrepresentación, ya que los artículos 16, apartado C y 318 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla regulan la aplicación de los elementos de asignación cuando algún partido o coalición alcance veintiséis diputaciones; de ahí que no exista la confusión mencionada.

## **II. Demanda promovida por Movimiento Ciudadano.**

1. Indican que el Decreto impugnado observa lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos aspectos aplicables en materia electoral del Estado de Puebla; agregan que de suponer que los legisladores locales no pueden regular la materia electoral de conformidad con las peculiaridades de su propio orden jurídico, implicaría negar el principio de reserva de ley contenida en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Carta Magna, ya que sería sujetarlos a las directrices establecidas por el Poder Revisor Permanente de la Constitución lo que significaría el desconocimiento de la autonomía de las Entidades Federativas; añaden que ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo del Estado de Puebla desconocieron el citado principio, ni la facultad del legislador local para establecer reglas electorales, de ahí que las porciones normativas del código electoral poblano tomaron en consideración el equilibrio entre las reglas y principios constitucionales.

2. Refieren que el artículo 13, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no es inconstitucional, ya que con la emisión de éste, se actualizó la hipótesis de suspensión de derechos político-electorales del ciudadano prevista en el numeral 38, fracción II, de la Carta Magna, que prevé esa figura por estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal desde la fecha en que se dicte el auto de formal prisión; agregan que conforme al precepto citado en segundo término, basta que un ciudadano esté sujeto a un proceso criminal para que sus derechos político-electorales se entiendan suspendidos, es decir, esa inhabilitación opera de pleno derecho, sin que sea

necesaria una declaración judicial, como inexactamente lo indica el accionante.

Mencionan que basta demostrar la existencia de un auto de formal prisión y estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal para actualizar el supuesto de la norma; añaden que la adición consistente en: “desde la fecha del auto de vinculación a proceso” no es contraria a la Constitución, ya que en modo alguno impide la aplicación de la hipótesis de suspensión a los derechos político-electorales, la cual procede por el solo hecho de estar sujeto a proceso penal por delito que merezca sanción corporal desde que se dicte auto de formal prisión.

3. Que contrariamente a lo indicado por el accionante, el artículo 13, fracción IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es constitucional, ya que actualiza la hipótesis de suspensión de derechos político-electorales del ciudadano, tutelada por el numeral 38, fracción V, de la Carta Magna, el cual establece las causas de suspensión de los derechos políticos y algunas de ellas se originan en el incumplimiento de los deberes esenciales del ciudadano descritos en el numeral 36 del propio ordenamiento supremo; otros, de una resolución definitiva, así como de una situación de hecho concreta.

Argumentan que particularmente el artículo 38, fracción V, de la Carta Magna, establece la suspensión de derechos políticos cuando el sujeto esté prófugo de la justicia e introduce un concepto normativo consistente en que se haya librado una orden de aprehensión en contra del ciudadano y que éste se encuentre prófugo de la justicia; añaden, que una de las causas que suspenden el procedimiento penal

es que el sujeto esté sustraído a la acción de la justicia, tal y como lo establece el artículo 468, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales, proceso que se reanudará una vez que se capture al prófugo (numeral 470 del cuerpo legal en cita); de lo que se infiere que la intención del constituyente es que los sujetos en contra de los que se ha librado orden de aprehensión y estén prófugos, deben estar suspendidos en sus derechos políticos.

Lo anterior implica que con la inclusión de los supuestos de suspensión, el legislador no pretendió disminuir injustificadamente el ejercicio de los derechos políticos, sino que siguió una orientación con el propósito de armonizar dos valores fundamentales: el ejercicio de los derechos políticos y la preservación del orden jurídico; ello obedece a que es inaceptable que la persona que evade la acción de la justicia goce de los derechos políticos otorgados por la Carta Magna, ya que no sería factible estimar que el que se sustrae a la acción de la justicia esté protegido con los principios inherentes al enjuiciamiento penal, puesto que el solo hecho de evadirse a la sujeción del proceso penal rompe la aplicación de esos principios protectores.

Señalan que los supuestos de suspensión, evidencian que los derechos políticos no son absolutos e ilimitados, sino que deben tener límites; agregan que la necesidad de esa figura se justifica al establecerse para preservar el orden jurídico, es decir, se orienta en beneficio del interés de la colectividad que presupone la necesidad de que se hagan efectivos los mecanismos para desterrar los ilícitos que perjudican el orden social; añaden que dicha suspensión es proporcional porque refleja la postura del constituyente al establecer los casos excepcionales en la aplicación de los derechos políticos, la

que no resulta inadecuada al provenir de un examen funcional de sus consecuencias, consistente en que la persona contra quien se libra una orden de aprehensión y esté prófuga no tiene la condición material ni jurídica para ejercer los referidos derechos.

Apuntan que no se infringe el principio de presunción de inocencia o discriminación, ya que el mandato constitucional está dirigido a establecer la hipótesis de suspensión de derechos tratándose de la condición de prófugo de la justicia; de ahí que tal figura no reprime al sujeto activo en su libertad personal, ni constituye una medida restrictiva de libertad temporal; agregan que los elementos contenidos en la hipótesis de suspensión prevista en la fracción V del artículo 38 de la Carta Magna exige la demostración de una circunstancia particular en el sujeto, consistente en que esté prófugo, lo que hace patente la imposibilidad material de que todo ciudadano en esa situación asuma el derecho a ejercer su voto, puesto que para hacerlo debe estar en el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

4. Que el artículo 16, inciso A, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no es inconstitucional, ya que subsana una incongruencia contenida en el numeral modificado el cual disminuía la participación de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, para otorgárselos a los candidatos por el principio de mayoría relativa, por el solo hecho de ocupar el segundo lugar de la votación en el distrito electoral correspondiente.

Indican que el numeral impugnado está vinculado con los diversos artículos 318, 320 y 321 que también fueron reformados, del Código Electoral en cita, de los que se advierte que el congreso local

asimiló los elementos del numeral 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo dispuesto en el precepto 9 de la Ley General de Partidos Políticos, al estar obligado a hacerlo; por lo que reconoció el mínimo porcentual ahí previsto y no el que en su libertad de configuración legislativa debió estimar razonable.

Razonan que no existe norma constitucional, ni ordinaria que ordene al Congreso de la Unión para que mediante la expedición de una ley general que regule procedimientos electorales establezca que el rango mínimo para que toda fuerza política pueda tener acceso a la legislatura de un Estado sea del tres por ciento y que dicho porcentaje sea reconocido para las diputaciones locales, dado que la integración de éstas es atribución de esas legislaturas y el ejercicio de la facultad sólo puede ser cumplido en los términos que señalen sus leyes.

Señalan que la norma impugnada no vulnera los principios de pluralidad y proporcionalidad, al no privar a los partidos de un derecho que garantice que las mayorías y minorías se vean reflejadas en la integración de los espacios de representación popular, sino que está apegada a lo establecido en el artículo 116, Base III, párrafo 3, de la Carta Fundamental; agregan que atendiendo a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas, 26/2011 y su acumulada, 41/2012 y sus acumuladas, así como en la 50/2012, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal son aplicables únicamente al ámbito Federal ya que se refieren a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en tanto que el numeral 116, que rige para el ámbito local no prevé cifras o porcentajes a los cuales deban sujetarse los Estados.

Que no existe prohibición para que la legislatura de Puebla establezca el porcentaje mínimo del tres por ciento de la votación válida emitida para la asignación de diputados de representación proporcional ya que incluso la propia Carta Magna remite a los términos que señalen las leyes locales, lo que implica que existe remisión para que esa regulación se lleve a cabo por los congresos estatales; agregan que este Alto Tribunal ha señalado que en el establecimiento del principio de representación proporcional en el ámbito estatal, no existe obligación por parte de las legislaturas locales de seguir reglas específicas para efectos de su regulación, dado que en términos del numeral 116 de la Norma Fundamental, sólo deben considerar en su sistema el referido principio.

Mencionan que la reglamentación de la representación proporcional es responsabilidad directa de los congresos locales, ya que sobre el particular la Carta Magna no establece lineamientos, sino sólo la limitante de que no contravengan las bases generales salvaguardadas por la ley máxima; por lo que, el numeral impugnado es constitucional ya que se ajusta a las bases referidas y el porcentaje establecido no es irracional, sino que es similar al previsto en el artículo 54, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 9, fracción I, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, al empatarse la exigencia del tres por ciento de la votación válida exigida para que un partido político tenga acceso a la asignación de diputados de representación proporcional.

Añaden que la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional contenida en el precepto impugnado no es contraria a la Carta Magna debido a que cumple con

los mínimos requeridos para fijar las reglas de asignación de diputados conforme a los resultados de la votación, lo que está dentro de la libre configuración de las entidades federativas; agregan que tampoco transgrede el derecho a participar de los partidos minoritarios, ni es discriminatoria porque no aplica para todos los cargos a asignarse, y por ende, los partidos que no alcancen el mayor porcentaje de diputados por el principio de mayoría relativa puede participar en las siguientes designaciones; además, la norma no limita la posibilidad de que las minorías participen en la asignación de diputados de representación proporcional, y que dichos porcentajes permiten advertir cuál es la verdadera representatividad de los partidos en la elección, es decir, si en realidad cuentan con el rango requerido para que se les asignen diputados por ese principio.

Señalan que no existen conceptos de invalidez tendientes a demostrar que la fórmula adoptada por la legislatura local para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es inconstitucional porque se aleja de los fines buscados por el constituyente federal, motivo por el cual no es contraria a la Carta Magna; agregan que no se toma en cuenta lo dispuesto por el artículo 35, fracción IV, de la Constitución poblana, el cual replica lo indicado en los artículos 16 y 318 de la ley Electoral local, que disponen que si en la aplicación de los diferentes elementos de asignación, algún partido o coalición hubiere alcanzado veintiséis diputaciones, su votación dejará de ser considerada al momento de completarlas, rehaciendo las operaciones de cálculo de los elementos de asignación a efecto de seguir la repartición de las diputaciones restantes.

5. Que los artículos 157 y 201, Quinquies, inciso c), párrafo 2, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son constitucionales, puesto que son idóneos, proporcionales y razonables; agregan que el concepto de invalidez correspondiente debe ser desestimado, ya que se basa en un supuesto diferente al previsto en los preceptos impugnados, puesto que se ejemplifica con la resolución del recurso de reconsideración SUP-REC-52/2015, el cual no tiene relación con la hipótesis en estudio; de modo que, la supuesta carencia de los elementos de idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad no se justifican para acreditar la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

Indican que la pretensión de obstaculizar la regulación de las faltas de asistencia a las sesiones del consejo general y demás autoridades administrativas electorales locales, así como la implementación de medidas disciplinarias para evitar actos que boicoteen el desarrollo normal de las sesiones de éstos, por parte de los partidos políticos, ocasionaría un evidente perjuicio para que tengan verificativo, lo que generaría situaciones incontrolables por parte de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes, los que no pudieran ser sancionados por falta de atención, asistencia o falta de interés de participar en las sesiones.

6. Que el artículo 201 Bis, párrafo 5, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son constitucionales, al establecer válidamente que deben renunciar los militantes, afiliados o equivalentes al partido político para estar en aptitud de registrarse como candidatos independientes a un cargo de elección popular, en un plazo determinado, lo que es acorde con lo dispuesto en el numeral 35, fracción II, de la Carta Magna, que prevé

el derecho de los ciudadanos para contender a un cargo de elección popular de forma independiente a un partido.

Indican que es constitucional la porción normativa que exige a los ciudadanos renunciar a su militancia, afiliación o su equivalente de un partido político doce meses anteriores al día de la elección, dado que se trata de una restricción justificada al derecho fundamental de ser votado de los candidatos independientes, ya que cumple con la proporcionalidad conforme a la cual se exige que la restricción a un derecho persiga un fin legítimo apoyado en la constitución; agregan que la restricción impuesta al derecho fundamental de ser votado en la modalidad de candidato independiente persigue un fin legítimo, ya que pretende garantizar que los ciudadanos que decidan postularse a un cargo de elección popular en forma independiente a un partido político, se desvinculen con cierta anticipación de cualquiera en el que militen, lo que garantiza el cumplimiento del fin perseguido por la Carta Magna.

Añaden que la medida impuesta es idónea, necesaria y adecuada porque busca inhibir que los ciudadanos acudan a las candidaturas independientes como una medida alternativa debido a la insatisfacción de expectativas personales en cuanto a las relaciones de poder al interior de un partido político, por lo que el plazo de doce meses que se establece de ninguna forma puede estimarse excesivo o desproporcionado, ya que tiende a garantizar que la decisión del ciudadano de contender como candidato independiente se adopte sin importar las circunstancias o cuestiones ajenas a su convicción.

En relación con el artículo 201 Bis, párrafo 5, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla,

indica que constituye una restricción proporcionada y constitucional, dado que el derecho de los ciudadanos para postularse como candidatos independientes, si bien constituye una modalidad del derecho a ser votado, lo cierto es que no los exime de ser tratados en la misma medida en que los otros candidatos; agregan que también existe un fin legítimo que justifica imponer la restricción a los ciudadanos que hayan participado como candidatos postulados por partido político en candidatura común o coalición en el proceso electoral federal o local inmediato anterior, ya que las candidaturas independientes constituyen una alternativa a la de los partidos políticos; de modo que, el hecho de haber formado parte de un instituto político puede afectar la finalidad constitucional de la figura del candidato independiente.

Añaden que no se trata de una restricción impuesta sólo a los candidatos independientes, sino también a los postulados por partidos políticos, lo que es acorde con los principios de igualdad y no discriminación tutelados por el artículo 1, párrafos primero y último, de la Carta Magna.

7. Que el artículo 201 Ter, Base A, párrafo segundo, fracción IV y Base C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es constitucional, dado que las legislaturas locales están en aptitud de regular las condiciones de participación, lo que justifica la necesidad de establecer requisitos que demuestren la representatividad y autenticidad de respaldo de la ciudadanía hacia quienes aspiran a ser candidatos independientes; por lo que el precepto impugnado no establece requisitos desproporcionados para acreditar el respaldo ciudadano necesario, al exigir que se debe comparecer personalmente con copia y original de la credencial para

votar ante los funcionarios electorales en los inmuebles destinados para ello.

Refieren que el fin de la norma es legítimo, al exigir a quien contenga como candidato independiente parámetros mínimos de apoyo ciudadano, lo que genera condiciones de equidad en la contienda, ya que de la misma forma en que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le pide la demostración de apoyo ciudadano con el propósito de que en ambas situaciones participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral; agregan que la norma es idónea y necesaria, al permitir la operatividad de combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independientes evitando que los ciudadanos apoyen a ambos, es decir, se evita que un ciudadano esté afiliado a dos partidos, lo que permitirá conocer el apoyo real y evita la fragmentación del voto en tantos candidatos independientes como estén registrados, en aras de salvaguardar la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

Argumentan que la norma impugnada es proporcional porque no afecta, suprime ni restringe el derecho a ser votado de los ciudadanos como candidatos independientes, sino que su objetivo es que éstos tengan una oportunidad real y efectiva de participar en la contienda electoral; además asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos independientes que sean realmente representativos auténticos y competitivos; añaden que las legislaturas locales tienen libertad para fijar las reglas relativas a las candidaturas independientes, entre las que se encuentran las relativas al apoyo ciudadano necesario para contender a un cargo de elección popular

en esa forma lo que no constituye una limitación injustificada de la prerrogativa constitucional.

**8.** Que el artículo 201 Ter, Base C, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, puesto que tal y como lo consideró la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no existe un mandato a las legislaturas locales para que las candidaturas independientes se regulen bajo ciertos parámetros, sino que sólo deben ser congruentes con el pleno ejercicio de la prerrogativa; agregan que el hecho de que el precepto establezca la posibilidad de que el apoyo ciudadano se recabe a través de otros medios diversos a la radio y televisión no vulnera lo establecido en la Carta Magna, ya que no existe sustento para que las legislaturas de los Estados limiten los mecanismos para recabar el apoyo necesario para obtener el registro.

**9.** Que el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, ya que está apegado a lo establecido en el numeral 116, fracción IV, incisos k) y p) de la Carta Magna, que establece las bases y requisitos para la participación de ciudadanos independientes en todos los cargos de representación, como puede ser de Gobernador y Diputados.

Añaden que la Norma Fundamental no establece ninguna limitante para que la legislatura de Puebla establezca el porcentaje mínimo necesario para obtener las cédulas de respaldo por parte de los candidatos independientes, tomando en cuenta el padrón electoral del municipio, ni prohíbe incrementarlo al tres o hasta el cinco por ciento, en el caso de municipios que cuenten con un padrón electoral

de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, pese a que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establezca el uno por ciento; agregan que en el establecimiento del porcentaje las legislaturas locales no están obligadas a seguir reglas específicas, ya que la Carta Magna no establece ningún lineamiento, sino que las faculta para ello, siempre que no contravengan las bases generales; de ahí que la norma impugnada esté apegada a la constitución; finalmente, indican que el porcentaje establecido no es irracional, sino coherente con lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, ya que este último no prevé ninguna delimitación al respecto, dado que compete a las legislaturas locales.

### **III. Demanda promovida por Morena.**

1. Que contrario a lo que señala el accionante, no está a discusión si existe una regla que permita a los partidos políticos nacionales conservar el registro, a condición de que obtengan en una elección federal el tres por ciento de la votación emitida y que la conservación del registro nacional le otorga derecho para participar en elecciones locales o municipales; por lo que, no se puede concluir que el artículo 41, tercer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla sea inconstitucional al prohibir a los partidos políticos nacionales que participen por primera ocasión en una elección local, formar frentes, coaliciones o fusiones, así como postular candidaturas comunes; agregan que este Alto Tribunal ha declarado la validez de normas similares al resolver las acciones de inconstitucionalidad 17/2014 y 36/2014, de las que se advierte que la prohibición a los partidos políticos de que participen coaligados, fusionados o con candidatos comunes en el primer proceso electoral,

tiene una razón constitucional que es la demostración de la fuerza de ese partido, individualmente considerado.

Añaden que es válida constitucionalmente la prohibición a los partidos políticos nacionales que participen por primera vez en un proceso local, lo hagan coaligados, asociados, formando frentes o en candidatura común; máxime que este Alto Tribunal ha establecido que la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales debe ser regulada por las autoridades locales, ya que en términos del artículo 116 constitucional, los Estados tienen libertad de configuración legislativa que supone la creación, revisión, reemplazo y modificación del sistema de normas que rigen al poder público.

Refieren que las bases electorales establecidas en la constitución local y legislación electoral poblana se fijaron con fundamento en el ejercicio responsable de autodeterminación, respetando los extremos del artículo 116, fracción IV de la Carta Magna, que prevé las reglas para la renovación de los órganos de representación, las instituciones garantes electorales, los derechos políticos de los ciudadanos, de las organizaciones políticas y el régimen de sanciones; agregan que dentro de la libertad de configuración es correcta la regla impugnada relativa a que la obtención por un partido político nacional del tres por ciento de la votación válida emitida en elección federal no significa que también cuente con el tres por ciento del electorado poblano; por lo que para poder cumplir con los requisitos de la ley local para participar en coaliciones, frentes, etcétera, previamente debe demostrar tener fuerza en ese territorio y no en una elección federal.

2. Que en el concepto de invalidez en el que se afirma que el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla infringe los principios de legalidad y certeza jurídica, es inoperante, porque no se expresa ningún argumento válido para justificar esa afirmación.

3. Que contrariamente a lo indicado por el accionante, la regla prevista en el artículo 200 bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que fija la duración de las campañas y precampañas electorales para diputados y ayuntamientos, es coherente con la Carta Magna, ya que los plazos ahí previstos están dentro de los máximos y mínimos establecidos en el numeral 116 de la Norma Fundamental; agregan que el precepto impugnado, al establecer plazos cortos para campañas y precampañas lo hace recogiendo múltiples exigencias sociales, políticas y académicas en pos de reducir los costos.

Indican que el hecho de que se haya adoptado el plazo mínimo para la realización de las campañas y precampañas no constituye una violación a los principios rectores en materia electoral; además, el hecho de que se alegue la cercanía de las etapas del proceso electoral en nada afecta a los derechos políticos electorales, dado que ningún recurso en materia electoral ocasiona la suspensión del acto, lo que también ocurre con los recursos intrapartidarios; empero, pretender que la normatividad se ajuste a los tiempos respecto de los citados recursos, no es materialmente posible, por las etapas en las que se tiene que desarrollar el proceso electoral local, dado que no se permitiría la realización a tiempo del cúmulo de actividades, impactando en el desarrollo del proceso electoral.

4. Que el artículo 224, párrafos primero y último del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es constitucional, porque la difusión de los debates debe realizarse estrictamente en un ámbito local; aunado a que los medios nacionales no entran en la competencia de las legislaturas locales; agregan que contrario a lo que se indica, la regla sí obliga a citar a los debates a todos los participantes.

5. Refieren que el numeral 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, concuerda con lo establecido en los artículos 209, párrafos 3 y 4, así como 211 párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque regula los materiales de los que deben estar compuestos los artículos utilitarios que puedan ser entregados; aunado a que la norma tiene el propósito de evitar la basura electoral generada al utilizar otro tipo de materiales al desarrollarse un proceso de esa naturaleza.

**DÉCIMO TERCERO. Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión que formuló sostuvo lo siguiente:

1. En relación con lo previsto en el artículo 13, fracciones I y IV del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se emitieron las opiniones correspondientes relacionadas con las acciones de inconstitucionalidad 59/2015, 61/2015 y 62/2015 en las que se abordaron temas similares, esto es, los relacionados con la suspensión del derecho al sufragio porque la persona imputada está sujeta a un proceso penal que amerite pena privativa de libertad, a

partir de la emisión del auto de formal prisión; agrega que el precepto combatido se debe considerar constitucional porque el hecho de estar privado de la libertad constituye un elemento que amerita la suspensión del derecho al sufragio.

Indica que el impedimento para ser electo relativo a estar prófugo de la justicia con motivo de una orden de aprehensión o reaprehensión es una medida válida para suspender el derecho al sufragio acorde con la restricción contenida en el artículo 38, fracción V, de la Carta Magna; añade que el hecho de estar prófugo, si bien no representa una imposibilidad física para ejercer el derecho al sufragio, tampoco está en libertad al estar en constante persecución por la autoridad competente, con motivo de la orden de captura; de ahí que no se pueda gozar de las prerrogativas del ciudadano.

Refiere que la medida adoptada por la Legislatura de Puebla es necesaria, porque al estar prófugo se suspenden sus derechos políticos al existir la presunción de culpabilidad por la comisión de un delito; es idónea, porque protege el bien jurídico tutelado consistente en la legalidad del voto reservado a un ciudadano que externa su voluntad para elegir los representantes; y es proporcional, porque la restricción derivada de la suspensión está justificada al ser más valioso el bien jurídico tutelado relativo a la emisión del voto por un ciudadano en pleno uso y goce de sus derechos.

Razona que la medida adoptada por el legislador del Estado de Puebla es válida, al estar apegada a la Carta Magna y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dado que al sustraerse de la acción de la justicia, la persona está materialmente inhabilitada para cumplir sus obligaciones como ciudadano e incluso

de gozar de los derechos civiles y políticos, dado que esa medida no solamente es disuasiva, sino que se erigió para proteger la legalidad del voto emitido.

2. Que como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014; así como en la 39/2014 y acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; siempre que se observen los parámetros constitucionales, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

Indica que los artículos 16 y 320 del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla no limitan la representación que cada partido tendrá, ya que lo único que prevén es que la primera asignación sea para la fórmula de candidatos de mayoría relativa que en cada instituto político, coalición o candidatura común hubiera alcanzado el mejor porcentaje de votación, sin haber obtenido el triunfo, para posteriormente hacer las asignaciones correspondientes respecto de las listas de candidatos cerradas que cada instituto político debe registrar previo a la elección, lo que es acorde con el numeral 116, fracción II, párrafo tercero, de la Carta Magna.

3. Que los artículos 16, 318, fracción VII y 321 incisos d), e) y h) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla están apegados a la Constitución General, ya que el sistema ahí previsto no está establecido para el efecto de que los partidos sub-representados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, sino que para alcanzar una mejor representación y equilibrio en el Congreso, se tienen que descontar diputaciones al partido político que esté mayormente sobrerrepresentado, pudiendo

ser de los partidos políticos que hubieren tenido mayor votación; en ese caso, tal afectación se debe dar en un margen de objetividad y sólo para cumplir el mandato constitucional de que ningún partido político esté sub-representado en un porcentaje mayor al ocho por ciento.

4. Que los artículos 41 y 62 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son contrarios a la Carta Magna, consideración que se apoya en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas en la que se estableció que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales como locales, por disposición constitucional, debe estar regulado por el Congreso de la Unión en una ley general, lo que implica que las Entidades Federativas no cuentan con atribuciones para legislar en esa materia; por lo que, toda regulación sobre ese tópico que esté contenida en leyes locales será inválida por incompetencia de los órganos legislativos de los Estados.

Añade que lo anterior no impide a los Estados, ni al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales relacionados de manera indirecta con el tema de coaliciones, como pudiera ser la forma en que opera el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Carta Magna; por lo que en cada caso se deberá definir qué es lo que regula la norma para poder determinar si la autoridad que la emitió está o no facultada para hacerlo; de ahí que el numeral 62 del Código Electoral poblano invade el ámbito de competencia del Congreso de la Unión al regular aspectos de las coaliciones electorales.

5. Que el artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no es contrario a la Carta Magna, en tanto que ésta deja a la ley ordinaria la regulación de las formas de participación o asociación de los partidos políticos con el propósito de postular candidatos, porque está reconociendo a nivel local que en el Estado de Puebla puede haber otras formas de participación o asociación; por lo que tal referencia es suficiente para considerar válidas dichas formas de participación que prevea la ley ordinaria.

Argumenta que tanto la Carta Magna como las leyes generales otorgan libertad de configuración legislativa respecto a las formas de participación de los partidos políticos distintas a la coalición; entonces ello se cumple cuando las legislaturas locales admiten que podrá haber otras formas de asociación de los partidos políticos con el propósito de postular candidatos.

6. Que los artículos 157 y 201 Quinquies del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son inconstitucionales, al restringir el derecho de integración de los órganos electorales, sin que exista una justificación válida, ya que la participación de los partidos políticos en la integración de los diversos órganos que componen los organismos electorales administrativos y que intervienen en el desarrollo de los comicios, sólo se puede limitar en el caso de que se diera la pérdida del registro correspondiente.

De modo que la exclusión en la integración de tales órganos por motivos distintos al de la pérdida de la calidad de partido político, no tiene sustento constitucional, aun cuando se busque garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de

participación, puesto que tal medida es contraria a la Carta Magna, al alejarse de la regularidad constitucional y de los derechos fundamentales de participación e integración de los órganos administrativos electorales; por lo que se apartan del criterio de idoneidad. Lo anterior se apoya en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y 55/2015.

7. Que el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla está apegado a la Constitución general, dado que se debe de interpretar en forma sistemática y funcional con las normas del debido proceso tuteladas por los numerales 14 y 16 de la Carta Magna, con lo que se garantizan los principios rectores en materia electoral.

8. Que el artículo 200 Bis, apartado B, fracciones II y VI del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla son inconstitucionales porque si bien la previsión de diez días para la precampaña es acorde a la Carta Magna, el hecho de que no se prevea un periodo entre la conclusión de la precampaña y el inicio del previsto para el registro respectivo vulnera el derecho de acceso a la justicia, tanto en la instancia partidista, como en la constitucional, al constituir una limitación injustificada, puesto que debe haber un plazo prudente para salvaguardar ese derecho.

Indica que si en el Estado de Puebla no se prevé un plazo para que los órganos internos de los partidos resuelvan los medios de impugnación, se vulnera el artículo 17 de la Carta Magna, puesto que las controversias se estarían resolviendo en el periodo de registro o en la etapa de campañas, haciendo nugatorio el derecho de hacer

campaña electoral en igualdad de circunstancias, pudiendo implicar vulneraciones irreparables.

Agrega que es inconstitucional la previsión de que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes estén obligados a retirar la propaganda electoral de precampaña para su reciclaje por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate, al vulnerar los principios de certeza y legalidad tutelados por la Carta Magna, ya que no existe un plazo entre la conclusión de la etapa de precampaña y el de registro de candidatos, suficiente para que se retire la propaganda, sino que se sobrepone con las siguientes etapas.

9. Que el artículo 201 Quater, incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es contrario a la Carta Magna, al exceder las bases y principios constitucionales previstos en los numerales 35 fracción II y 41, párrafo segundo, bases II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además contraviene el derecho humano de participación política en condiciones de equidad, lo que se apoya en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y 56/2015.

Agrega que el requisito mediante el cual se exige a los candidatos independientes consistente en la presentación de firmas de apoyo de cuando menos el equivalente al tres por ciento y cinco por ciento, según el caso, es más gravoso que para la constitución de un partido político local, (0.26% cero punto veintiséis por ciento), lo que es desproporcionado y afecta el derecho humano a ser votado; aunado a que restringe de manera innecesaria el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a tener una candidatura sin partido.

**10.** Que el artículo 201 Ter, apartado A, fracciones I, II, III y IV, así como apartado C, fracciones I y II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son inconstitucionales, porque el requisito de exigir la comparecencia personal de los ciudadanos que apoyen a un candidato independiente constituye una carga excesiva que puede sustituirse por mecanismos alternos menos gravosos para el aspirante; además esa carga desproporcionada afecta el núcleo esencial del derecho político a ser votado.

Refiere que el requisito aludido es excesivo e injustificado, puesto que con la simple relación de nombres de ciudadanos con los datos de las credenciales para votar y la firma, es suficiente para cotejar la información con la que se encuentra resguardada en el padrón electoral.

Menciona que la previsión relativa a que sea en la convocatoria respectiva en donde se prevea el plazo para que los candidatos independientes puedan recabar el apoyo ciudadano está apegada a la Carta Magna, ya que siempre queda expedito el derecho para controvertir la constitucionalidad y legalidad de tal convocatoria.

**11.** Que el artículo 201 Bis, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional y para apoyar esa consideración invoca lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

**12.** Que el artículo 202 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional, ya que el requisito

para que los diputados que busquen la reelección, consistente en que sólo puedan ser postulados en el mismo distrito electoral, no vulnera el derecho a ser votado, dado que con la reelección es posible premiar o castigar a un legislador mediante el sufragio, máxime si se tiene en consideración que si la elección consecutiva se da en el mismo distrito electoral o en alguno del mismo municipio o delegación, garantiza la posibilidad de evaluar la gestión de los servidores públicos para efecto de la reelección o no.

**13.** Que el artículo 224 incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es constitucional tal y como se ha resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

**14.** Que el artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla está apegado a la Carta Magna, dado que el contenido es similar a lo establecido en el capítulo II, “De la Propaganda Electoral” de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, porque en éste no se autoriza la entrega de dádivas a cambio del voto, sino que regula la propaganda electoral.

**15.** Que el artículo décimo primero transitorio del Decreto impugnado es contrario a la Carta Magna, al establecer que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral que esté en funciones una vez que asuman los cargos los nuevos Consejeros Electorales, continuará en el desempeño de su puesto por el periodo que fue designado; ello porque infringe la independencia y autonomía de la que debe gozar la autoridad electoral, ya que si bien ese funcionario fue nombrado conforme a la legislación anterior, la determinación de la

legislatura local implica la injerencia de uno de los poderes estatales en la toma de decisiones del Instituto Electoral.

Agrega que si por mandato constitucional, en las entidades federativas se deberán crear nuevos organismos públicos electorales, ello implica la designación de nuevos consejeros, con la posibilidad de que ellos elijan al Secretario Ejecutivo, en razón de que el Instituto constituirá un nuevo organismo público local que generará la nueva designación del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales; por lo que ese Consejo debe estar facultado para designar al referido Secretario Ejecutivo.

**DÉCIMO CUARTO. Pedimento de la Procuraduría General de la República.** La Procuradora General de la República no formuló pedimento.

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

#### **CONSIDERANDO:**

**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 los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción de

diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla con la Constitución General de la República; dicho Código corresponde al reformado, adicionado y derogado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

**SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de las demandas.** Por razón de orden, en primer lugar, se procede a 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.  
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto por medio del cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se publicó en el Periódico Oficial del

Gobierno de ese Estado el veintidós de agosto de dos mil quince, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el veintitrés de agosto y venció el veintiuno de septiembre de dos mil quince.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional, se presentó el diecisiete de septiembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la foja ciento cincuenta y tres vuelta del expediente en que se actúa; por lo que la demanda se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

En relación con los escritos relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Movimiento Ciudadano y Morena, se presentaron el veintiuno de septiembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de las fojas trescientos cuatro vuelta y setecientos veintidós vuelta respectivamente, del expediente en que se actúa; por lo que las demandas se promovieron en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

**TERCERO. Legitimación de los promoventes.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

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

**“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

(...).

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

(...)”.

**“Artículo 62.** (...).

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de los señalados 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”.

Los artículos transcritos disponen que los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, 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 sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);

c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los partidos políticos promoventes de las acciones acreditan su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad 88/2015 fue promovida por el Partido Revolucionario Institucional, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral de veinticuatro de septiembre de dos mil quince<sup>1</sup>. Asimismo, fue suscrita por Manlio Fabio Beltrones Rivera, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese Partido, lo que se acredita con la diversa certificación de la misma fecha y expedida por la misma autoridad electoral, en la que se alude a la anterior integración de ese Comité y se aclara que mediante escrito recibido el tres de septiembre de dos mil quince, el partido político informó que los ciudadanos Manlio Fabio Beltrones Rivera y Carolina Monroy del Mazo, fueron electos como Presidente y Secretaria General de ese órgano directivo<sup>2</sup>.

Por otra parte, del artículo 86, fracción XVI, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional<sup>3</sup>, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para promover

---

<sup>1</sup> Foja mil doscientos ochenta y tres.

<sup>2</sup> Foja mil doscientos ochenta y cuatro.

<sup>3</sup> "**Artículo 86.** El presidente del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

(...).

XVI. Ocurrir en representación del Partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución;

(...)"

las acciones de inconstitucionalidad en términos del inciso f), de la fracción II, del artículo 105 constitucional.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que las normas impugnadas son de naturaleza electoral.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 93/2015, fue promovida por Movimiento Ciudadano, que es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de ese organismo, de veinticuatro de septiembre de dos mil quince<sup>4</sup>.

De igual forma, la demanda fue suscrita por los integrantes de su Comisión Operativa Nacional, esto es, por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, en su carácter de Coordinador, Integrantes y Secretaria General de Acuerdos, respectivamente, de quienes se tiene por acreditada esa personalidad con la certificación de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil quince, expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Foja mil doscientos ochenta y cinco.

<sup>5</sup> Foja mil doscientos ochenta y seis.

Por otra parte, del artículo 20, numeral 2, inciso o) de los Estatutos de Movimiento Ciudadano<sup>6</sup>, se desprende que la Comisión Operativa Nacional del partido político, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Por tanto, la acción de inconstitucionalidad promovida por Movimiento Ciudadano, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y fue suscrita por quienes cuentan con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que las normas impugnadas son de naturaleza electoral.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad 95/2015 fue promovida por Morena, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, de veinticuatro de septiembre de dos mil quince<sup>7</sup>. Y la demanda fue suscrita por Martí Batres Guadarrama, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien acredita ese carácter con la diversa certificación de la misma fecha y expedida por la misma autoridad electoral, relativa a la integración de ese Comité<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> **Artículo 20.**

De la Comisión Operativa Nacional.

(...).

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

(...).

o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

(...).”

<sup>7</sup> Foja mil doscientos ochenta y siete.

<sup>8</sup> Foja mil doscientos ochenta y ocho.

Por otra parte, del artículo 38, inciso a), de los Estatutos de Morena<sup>9</sup>, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la representación legal de ese partido político en el país.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

**CUARTO. Improcedencia.** Las autoridades responsables de la aprobación y promulgación del Código reclamado no plantearon algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte la existencia de alguno de ellas, por lo que se procede al análisis del fondo del asunto.

**QUINTO. Precisión de la litis.** De la lectura integral a los escritos que contienen las demandas de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que en éstas se señalan como disposiciones impugnadas y problemas jurídicos planteados, los siguientes:

Temas	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
Tema 1. Falta de competencia	Artículos:	Acción 95/2015, Morena.

---

<sup>9</sup> “**Artículo 38.** (...)”.

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; (...). (...).”.

**Acción de inconstitucionalidad 88/2015  
y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 [46]**

---

<p><b>de la Legislatura del Estado de Puebla para fijar reglas en materia de coaliciones, frentes y fusiones.</b></p> <p><b>Considerando séptimo.</b></p>	<p>41, párrafos primero y tercero.</p> <p>62, párrafo primero.</p>	<p>Acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.</p>
<p><b>Tema 2. Confusión entre candidaturas comunes y coaliciones.</b></p> <p><b>Considerando octavo.</b></p>	<p>Artículo: 58 Bis</p>	<p>Acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.</p>
<p><b>Tema 3. Regulación de debates públicos.</b></p> <p><b>Considerando noveno.</b></p>	<p>Artículo: 224, primer y último párrafos</p>	<p>Acción 95/2015, Morena.</p>
<p><b>Tema 4. Informes de los observadores electorales.</b></p> <p><b>Considerando décimo.</b></p>	<p>Artículo: 200</p>	<p>Acción 95/2015, Morena.</p>
<p><b>Tema 5. Suspensión del derecho al voto.</b></p> <p><b>Considerando décimo primero.</b></p>	<p>Artículo: 13, fracciones I y IV</p>	<p>Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano.</p>
<p><b>Tema 6. Distribución de artículos promocionales utilitarios.</b></p> <p><b>Considerando décimo segundo.</b></p>	<p>Artículo: 226 BIS</p>	<p>Acción 95/2015, Morena.</p>
<p><b>Tema 7. Elección consecutiva de diputados.</b></p> <p><b>Considerando décimo tercero.</b></p>	<p>Artículo: 202, párrafo segundo</p>	<p>Acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.</p>
<p><b>Tema 8. Permanencia del Secretario Ejecutivo</b></p>	<p>Artículo:</p>	<p>Acción 88/2015, Partido Revolucionario</p>

**Acción de inconstitucionalidad 88/2015  
y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 [47]**

<b>en el cargo.</b> <b>Considerando décimo cuarto.</b>	Décimo primero transitorio	Institucional.
<b>Tema 9. Precampañas.</b> <b>Considerando décimo quinto.</b>	Artículo: 200 BIS, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo y fracción VI, párrafo primero	Acción 95/2015, Morena y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.
<b>Tema 10. Representación de los partidos políticos y candidatos independientes ante el Instituto Electoral local.</b> <b>Considerando décimo sexto.</b>	Artículos: 157 y 201 Quinquies, apartado C, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último.	Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano.
<b>Tema 11. Representación proporcional.</b> <b>Considerando décimo séptimo.</b>	Artículos: 16, apartado A y apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo y fracción VII, 320, fracción II y 321 incisos d), e) y h).	Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.
<b>Tema 12. Candidaturas independientes.</b> <b>Considerando décimo octavo.</b>		
<b>Subtema 12.1. Requisitos para ser candidato independiente.</b>	Artículo: 201 Bis, párrafo sexto fracciones I y II.	Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.
<b>Subtema 12.2. Plazo para recabar el apoyo ciudadano a candidatos independientes.</b>	Artículo: 201 Ter, Base C, fracción I.	Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano.
<b>Subtema 12.3. Porcentajes de respaldo ciudadano para candidaturas</b>	Artículo: 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c).	Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario

independientes.		Institucional.
<b>Subtema 12.4. Comparecencia ante la autoridad administrativa electoral, de los ciudadanos que manifiesten su respaldo a candidato independiente.</b>	Artículo:  201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II.	Acción 93/2015, Movimiento Ciudadano y acción 88/2015, Partido Revolucionario Institucional.

**SEXTO. Desestimación.** En principio, debe precisarse que este Tribunal Pleno, en sesión pública de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 157, 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica: *“militante, afiliado o su equivalente”* y II, 201 Ter, apartado C, fracción I, 201 Quater, fracción I, incisos a) y b) en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes, así como 321, inciso e), del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en virtud de que las propuestas respectivas, no fueron aprobadas por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que disponen:

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...).

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

“Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

(...)”.

En la sesión indicada, se adoptaron las votaciones que a continuación se describen por lo que hace a las disposiciones arriba destacadas, en los siguientes términos:

1. En relación con el artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la mayoría simple que se integró con seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, sostuvo que la disposición cuestionada resultaba inconstitucional porque el legislador no puede limitar la representación de los partidos políticos, ni de los candidatos independientes y, por tanto, votó por su declaratoria de invalidez.

En cambio, la minoría que se conformó con los votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo, se pronunciaron por la validez de la norma en los términos que proponía el proyecto.

2. En cuanto al artículo 321, inciso e) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el proyecto que fue

motivo de discusión en el Tribunal Pleno que proponía la constitucionalidad del precepto, obtuvo una votación favorable de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Aguilar Morales.

Con el voto en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas, que se expresaron por la declaratoria de invalidez de esa porción normativa bajo el argumento de que distorsiona el sistema de representación proporcional; por lo que en este apartado no se obtuvo la mayoría calificada de cuando menos ocho votos necesarios para la declaratoria de invalidez, por lo que se desestimó la acción de inconstitucionalidad.

3. Tratándose del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I y II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el proyecto proponía la validez de esa norma; sin embargo, la acción de inconstitucionalidad se desestimó por lo que hace primero, a la fracción I del precepto, en la porción normativa que indica: *“militante, afiliado o su equivalente”*, en virtud de que por lo que toca al término *“militante”* se obtuvo una votación a favor de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora. Con el voto en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales.

Respecto de la porción normativa *“afiliado o su equivalente”* contenida en la fracción I de la disposición indicada, se expresó una mayoría de seis votos por su invalidez, de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar

Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales; con el voto en contra de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora.

Y por lo que toca a la fracción II de ese artículo 201 Bis del Código reclamado, se obtuvieron cinco votos a favor de la propuesta de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, y Medina Mora; con el voto en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales.

Por tanto, las votaciones referidas condujeron a que se desestimara la acción de inconstitucionalidad en los segmentos normativos ya destacados.

4. Por lo que se refiere al artículo 201 Ter, apartado C, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la consulta proponía declarar la validez de esa disposición bajo el argumento de que no deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del plazo en que deba recabarse el apoyo ciudadano; sin embargo, durante el debate se expresó una mayoría de siete votos en contra de ese razonamiento, de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales; y el voto a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora.

Por tanto, no se obtuvo la votación calificada necesaria para la declaración de invalidez a que se refiere el artículo 72 de la Ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

5. Por último, en relación con el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a) y b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el documento sometido a consideración proponía la validez de las disposiciones por cuanto se refieren al porcentaje de apoyo ciudadano para quienes pretendan ser candidatos independientes, concretamente el porcentaje del tres por ciento que fue combatido, esto con apoyo en diversos precedentes que declararon la constitucionalidad de disposiciones de similar contenido; empero, en la votación respectiva se expresó una mayoría de seis votos en contra de la propuesta y por la invalidez de ese supuesto normativo, por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales; con el voto a favor de la señora Ministra Luna Ramos y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora.

En consecuencia, lo procedente es desestimar las acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos precisados, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida por las disposiciones constitucional y legal transcritas, para que se declarara la invalidez de las normas generales de que se trata.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 10/99 cuyo texto, rubro y datos de localización se reproducen a continuación:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ. De conformidad con el artículo 105, fracción I,**

penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará **desestimada la controversia**". (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, IX, abril de 1999, tesis P./J. 10/99, página 284, Número de registro IUS 194294).

Así como la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2002, que es del tenor siguiente:

**"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión".** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, XV, febrero de 2002, tesis P./J. 15/2002, página 419, Número de registro IUS 187882).

**SÉPTIMO. Tema 1. Falta de competencia de la Legislatura del Estado de Puebla para fijar reglas en materia de coaliciones, frentes y fusiones.**

El partido político Morena argumenta sustancialmente, que el artículo 41, párrafos segundo y tercero del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es inconstitucional porque excede la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de frentes, coaliciones y fusiones, en virtud de que estas formas de asociación se encuentran reguladas en la Ley General de Partidos Políticos, concretamente en su Título Noveno, artículos 85 al 93; además de que el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f) del Decreto de reforma a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, dispone la competencia del Congreso de la Unión para expedir las normas relativas al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, por tanto, el legislador local vulneró la competencia federal, lo que ya fue sustentado en esos términos por la Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, precedente en el cual expresamente determinó que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

También es importante indicar, que el partido político Morena, además de plantear el problema de competencia referido, se duele de aquella regla específica contenida en el tercer párrafo del artículo 41 del Código cuestionado, consistente en que los partidos políticos nacionales o locales que participen por primera ocasión en una elección local no podrán formar coaliciones, ya que, aduce que los

partidos políticos nacionales que hayan obtenido en su primera elección federal el porcentaje necesario de votos para mantener su registro, ya acreditaron con ello, su representatividad y, por tanto, pueden formar coaliciones con otros partidos en las elecciones locales, aun y cuando participen por primera vez en ellas, lo que en su opinión se debió aclarar en el artículo 41 del Código impugnado.

El artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que se combate, es del tenor siguiente:

**“Artículo 41. Los partidos políticos estatales podrán apoyar candidaturas comunes, coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales.**

**De igual manera podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; salvo los casos previstos en este Código.**

**El partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común”.**

Para dar respuesta al argumento sustancial relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, este Tribunal Pleno observará las consideraciones sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015<sup>10</sup>.

Al respecto, es necesario precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados en lo relativo a los partidos políticos; organismos electorales,

---

<sup>10</sup> Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelto en sesión de tres de septiembre de dos mil quince.

y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental<sup>11</sup>.

En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales, en el que se incluirán las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos. Esa disposición es del tenor siguiente:

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

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

(...).

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

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

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

---

<sup>11</sup> “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...).

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

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;
5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

(...)”.<sup>12</sup>

Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las coaliciones, es necesario tener presente que, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014<sup>13</sup>, en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f) del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones. Este criterio de incompetencia de los legisladores locales se reiteró en diversos precedentes posteriores en los que se desestimaban las impugnaciones ya que únicamente se alcanzaba una mayoría de siete votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, estas razones ya obtuvieron una votación idónea de ocho votos para declarar la invalidez respectiva<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Cabe señalar que respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

<sup>13</sup> Bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al tema de la incompetencia de los legisladores locales para legislar en materia de coaliciones se obtuvo una mayoría de 9 votos con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio. Cabe señalar que con posterioridad a este precedente en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones si bien fueron mayoritarias —7 votos—, no se alcanzaba la votación mínima de 8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban. Fue hasta que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, y ya con una nueva integración de este Tribunal Pleno dado que se incorporó el señor Ministro Eduardo Medina Mora, que al retomarse las razones de incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones, se alcanzó una votación mayoritaria de 8 votos a favor de la invalidez por incompetencia de las legislaturas locales.

<sup>14</sup> Así entonces, por la incompetencia de las legislaturas locales para legislar en el tema de coaliciones, votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero y Pérez Dayán. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.

En los citados precedentes se indicó que las legislaturas locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de esa figura, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada Ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

También se debe tomar en cuenta que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015<sup>15</sup>, analizó el artículo 4, fracción V, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Puebla, que establece que el partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común y declaró su invalidez, con base en el precedente arriba mencionado, esto es, declaró la invalidez de la porción normativa que alude a la figura de las coaliciones porque ese concepto jurídico se desarrolló sin competencia legal para ello, esto porque los Congresos locales no tienen facultades para legislar respecto de esa forma de asociación partidaria.

De este modo, aplicando los precedentes citados, el artículo 41 impugnado resulta inconstitucional, tal como lo hace valer el partido promovente en su concepto de invalidez, ya que el órgano legislativo local no se encuentra facultado para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, pues de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, no se asignó a las entidades federativas facultad alguna para

---

<sup>15</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince.

legislar en torno a los aspectos que, en materia de coaliciones, enumeró la norma de tránsito indicada con antelación, pues ésta es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones. Máxime que el sustento constitucional de carácter local fue declarado inconstitucional por este Tribunal Pleno en la acción 77/2015 y su acumulada.

Por tanto, si el artículo 41 impugnado alude a la figura de la coalición y que el partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar entre otros, coaliciones, debe concluirse que dicha disposición es inconstitucional, en virtud de que el Congreso local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en cuanto a este tópico.

En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional se determinó que será en Ley General en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.

Cabe agregar que si bien Morena en su concepto de invalidez alude a otras figuras asociativas como los frentes y las fusiones, también lo es que a lo largo de toda su argumentación termina

enfocándose al problema de la falta de competencia del Congreso local para legislar en materia de coaliciones, pero no expresa argumentos específicos sobre las otras figuras, tan es así, que invocó uno de los precedentes expresos que sobre ese problema jurídico ha emitido la Suprema Corte.

Asimismo, es necesario apuntar que en la acción 77/2015 y su acumulada, ya mencionada, este Alto Tribunal desestimó el concepto de invalidez que proponía declarar la invalidez de las porciones normativas "... formar frentes,..." "... o fusiones,..." contenida en el artículo 4, fracción V, segundo párrafo de la Constitución del Estado de Puebla, en virtud de que no se alcanzó la votación necesaria para ello.

De acuerdo a lo razonado y toda vez que por disposición constitucional el régimen de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión, lo que implica que el Congreso del Estado de Puebla no podía legislar sobre ese particular, procede declarar la invalidez del artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, sólo por cuanto se refiere a la figura de las coaliciones en los párrafos primero y tercero.

Por las mismas razones, y en virtud de la relación que guarda el segundo concepto de invalidez hecho valer por el Partido Revolucionario Institucional, se declara fundado el argumento en el que adujo que es inconstitucional el artículo 62, primer párrafo del Código combatido, porque regula una cuestión de coaliciones, es decir, que el convenio de coalición podrá presentarse hasta antes del inicio del periodo de precampañas, lo que es inconstitucional porque la

autoridad legislativa no tiene competencia para legislar en ese rubro, como ya se apuntó.

El artículo combatido, esto es, el 62, primer párrafo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es del tenor siguiente:

**“Artículo 62. El convenio mediante el cual se constituya una coalición podrá presentarse hasta la fecha que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate ante el Consejero Presidente del Consejo General para su registro, en el caso, de ausencias de éste último se podrá presentar ante el Secretario Ejecutivo del Instituto. El Consejo General dentro de los diez días siguientes a su presentación resolverá lo conducente, debiendo ordenar la publicación de la resolución en el Periódico Oficial del Estado.**

**En todo caso, el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto, integrará el expediente respectivo e informará lo conducente al Consejo General.**

**Cuando se trate de elecciones extraordinarias las coaliciones se sujetarán a lo establecido en la convocatoria relativa”.**

Como se expresó, el concepto de invalidez resulta fundado en atención a la causa de pedir, ya que si bien el partido político no abundó en un problema de competencia, también lo es que la disposición combatida se refiere a un aspecto relativo a las coaliciones y, en este sentido, resulta suficiente para declarar la invalidez de la disposición combatida el criterio de falta de competencia del Congreso local para legislar en materia de coaliciones.

Por tanto, el vicio denunciado respecto del artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, también aplica por lo que hace al diverso 62, primer párrafo que combate el Partido Revolucionario Institucional, por lo que ha lugar a declarar su invalidez.

Ahora bien, el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup>, prevé lo que deberán contener las sentencias dictadas en acción de inconstitucionalidad, concretamente sus alcances y efectos, permitiendo que cuando en ésta se declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas disposiciones que guarden una relación de dependencia con la declarada inconstitucional.

Con fundamento en esa disposición, y en virtud de que se declaró la invalidez de los artículos 41, párrafos primero y tercero y 62, primer párrafo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por la carencia de facultades del Congreso local para legislar en materia de coaliciones, este Tribunal Pleno determina que ha lugar a hacer extensiva esa invalidez a los diversos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 Bis de ese ordenamiento.

Las disposiciones anunciadas, son del tenor siguiente:

**“Artículo 58 Ter. En caso de que dos o más partidos políticos postulen candidato común a Gobernador del Estado, los mismos partidos políticos podrán convenir coaliciones parciales o flexibles para la elección de Diputados o de miembros de Ayuntamientos”.**

## **CAPÍTULO II DE LAS COALICIONES**

---

<sup>16</sup> “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”.

**“Artículo 59.** Se entiende por coalición, la alianza o unión transitoria, de dos o más partidos políticos, a fin de lograr objetivos coincidentes. Los partidos políticos podrán formar coaliciones con el propósito de postular candidatos en las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, Gobernador y miembros de Ayuntamientos.

Los partidos políticos no podrán postular candidato:

I. Propio, donde hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte;

II. Propio, a quien haya sido registrado como candidato por alguna coalición; candidatura común o partido político ajena (sic) a la misma; y

III. (Derogada).

Ninguna coalición podrá postular como candidato a quien haya sido registrado como candidato por algún partido político, candidatura común u otra coalición”.

**“Artículo 60.** Los partidos políticos que se coaliguen de manera total para postular candidatos a Diputados de Mayoría Relativa, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos, actuarán como un solo partido político; conservarán su identidad para lo siguiente:

a) Acreditar representantes en los Consejos Electorales del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

b) Aparecer con su propio emblema en el espacio que le corresponda en la boleta electoral de la elección de que se trate, independientemente del tipo de coalición o modalidad de postulación de candidatos de que se trate.

c) Respecto del cómputo de votos, estos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

Los partidos políticos coaligados seguirán recibiendo en todo caso el financiamiento público que a cada uno de ellos les (sic) corresponde de acuerdo a lo dispuesto por este Código.

En el convenio que señala el artículo 61 de este Código, se deberá señalar la forma de reportar la administración del financiamiento público de esa coalición, en los informes correspondientes, que se rindan de acuerdo con la legislación aplicable.

La coalición total se considerará como un solo Partido Político para efecto de Topes de Gastos de Campaña y de Acceso a los Medios de Comunicación, en términos de este Código.

En materia de acceso a radio y televisión, la coalición total se considerará como un solo partido político para efectos del treinta por ciento de distribución igualitaria del tiempo que les corresponda durante campañas. El setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo a los porcentajes de votación de cada partido político integrante de la coalición, conforme a lo establecido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, a propuesta del Instituto”.

**“Artículo 61.** Los partidos políticos que constituyan una coalición deberán celebrar por escrito convenio, en el que se hará constar:

I. Los partidos políticos que la integran;

II. La elección que la motiva;

III. (Derogada).

IV. La plataforma electoral común que la coalición ofrecerá a los ciudadanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

V. Los documentos con los que se acredite que las asambleas competentes, en términos de los estatutos de los partidos políticos que pretendan conformarla, la aprobaron democráticamente;

VI. La forma convenida en que se ejercerán en común las prerrogativas dispuestas por este Código, ajustándose a lo señalado en las leyes generales y demás disposiciones aplicables;

VII. La manera en que ejercerán, según el tipo de coalición de que se trate, el financiamiento público que le corresponda ajustándose a lo señalado en las leyes generales y demás disposiciones aplicables. También deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes;

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

IX. El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo legislativo o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;

X. Designar quien ostentaría la representación de la coalición, para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos tanto en este Código y en la Ley de la materia; y

XI. De igual forma, los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección de Gobernador del Estado, Diputados por el principio de Mayoría relativa y Ayuntamientos según corresponda.

Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición”.

**“Artículo 62.** (...).

En todo caso, el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto, integrará el expediente respectivo e informará lo conducente al Consejo General.

Cuando se trate de elecciones extraordinarias las coaliciones se sujetarán a lo establecido en la convocatoria relativa”.

**“Artículo 63.** En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar lista propia de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional”.

**“Artículo 64.** Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral”.

**“Artículo 65.** Una vez que el Consejo General resuelva sobre los registros de candidatos y la coalición no cuente con ninguno, la coalición quedará desde luego sin efecto, lo que se hará del conocimiento público por los medios pertinentes”.

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

Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto. En todo caso, el escrutinio y cómputo de los votos que le corresponderán a los partidos coaligados se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en el artículo 292 Bis de este Código.

Concluida la etapa de resultados y de declaración de validez de la elección, dejará de tener vigencia el convenio que dio origen a la coalición; en cuyo caso los candidatos a diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo legislativo que se haya señalado en el convenio de coalición.

Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral local”.

**“Artículo 65 Bis.** Serán coaliciones parciales las constituidas para postular al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Serán coaliciones flexibles, aquella (sic) en la que los partidos políticos coaligados postulan al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

El registro de las coaliciones parciales y flexibles será en el mismo plazo que el registro de las coaliciones totales. Los partidos políticos coaligantes tendrán la obligación de entregar, al momento de presentar la solicitud de registro de la coalición el convenio aprobado por los partidos políticos; así como la plataforma electoral común para los distritos electorales y Ayuntamientos de que se trate. Cada partido político conservará su propia identidad y su votación correspondiente, así como el acceso a los tiempos de radio y televisión como partidos políticos por separado. El mismo criterio será aplicable para su representación en los órganos del Instituto y en las mesas directivas de casilla.

El escrutinio y cómputo de los votos que le (sic) corresponderán a los partidos coaligados se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en los artículos 65 y 292 Bis de este Código.

En materia de topes de gastos de campaña, se aplicarán y contabilizarán en los términos de la legislación aplicable.

La coalición que postule en forma total candidatos a Diputados por el Principio de Mayoría Relativa, deberá coaligarse para la elección de Gobernador del Estado. Podrán ser parciales o flexibles las coaliciones que postulen candidatos a diputados de mayoría relativa y/o a miembros de ayuntamientos de acuerdo con los porcentajes previstos por este Código. Concluido el proceso electoral dejará de tener vigencia el convenio que dio origen a la coalición parcial y flexible”.

Por otra parte, el partido político Morena argumenta que es inconstitucional el tercer párrafo del artículo 41 del Código cuestionado, porque prevé que los partidos políticos nacionales o locales que participen por primera ocasión en una elección local no podrán formar frentes, coaliciones o fusiones y, en este sentido, desconoce que los partidos políticos nacionales que hayan obtenido en su primera elección federal el porcentaje necesario de votos para mantener su registro, ya están facultados para formar coaliciones con otros partidos en las elecciones locales, aun y cuando participen por primera vez en ellas, lo que en su opinión se debió aclarar en el artículo 41 impugnado.

Al respecto, el párrafo tercero del artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé: *“El partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común”*.

Por su parte el artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, prevé lo siguiente:

**“Artículo 85.**

(...).

**4. Los partidos 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. (...)"

El precepto transcrito prevé que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda. Aquí cabe precisar que en relación con esa Ley General, su artículo 1 establece que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables tanto a partidos políticos nacionales como locales.

En este sentido, debe concluirse que la porción normativa reclamada debe leerse de manera conjunta con el artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, lo que significa que la limitación que prevé en cuanto a que el partido político nacional que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes o fusiones, ni postular candidaturas en común, se entiende referida a que se trate de su primera participación en un proceso electoral ya sea federal o local.

En efecto, la interpretación que ahora se fija, parte de la distinción entre partidos políticos nacionales y partidos políticos locales; para el caso de los primeros, la limitación no opera en el supuesto de que ya haya participado en un proceso electoral federal, caso en el cual, ese referente ya le es útil para que la condición no le resulte aplicable en el siguiente proceso electoral federal, ni en algún proceso electoral local, es decir, si un partido político nacional participa en un proceso electoral en el Estado de Puebla pero ya compitió en otro de orden federal, la limitación de la disposición cuestionada ya no le resultará aplicable, pues no se trata de su participación por primera ocasión en un proceso electoral; y esto encuentra respaldo porque la

propia Ley General alude a la primera elección federal o local, de donde se concluye que la participación en ambos procesos es válida para demostrar que el partido político nacional ya participó en procesos electorales.

A diferencia de un partido político local, el cual por su naturaleza, para superar esa condición tiene que acreditar haber tenido una primera participación en un proceso electoral en la Entidad Federativa en la cual esté registrado.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del artículo 41 párrafos primero y tercero del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, sólo por cuanto se refiere a la figura de las coaliciones; así como del diverso 62, primer párrafo del mismo ordenamiento.

Declaratoria de invalidez que se hace extensiva a los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 Bis de ese Código.

**OCTAVO. Tema 2. Confusión entre candidaturas comunes y coaliciones.**

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, contraviene el sistema de coaliciones previsto en los artículos 41 de la Constitución Federal y 85 de la Ley General de Partidos Políticos, pues confunde la redacción de los requisitos de candidaturas comunes con aquellos de las coaliciones, lo que hace nugatorios los derechos que la Ley General reconoce a los partidos

políticos para coaligarse; para ello, destaca lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo combatido, del que se desprende que el legislador confundió la candidatura común con la facultad de un órgano para aprobar coaliciones o fusiones, pues prevé que los partidos políticos que postulen candidato común por el simple hecho de estar autorizados por el órgano partidista correspondiente, podrán postular candidaturas comunes, de donde es claro que la norma confunde a las coaliciones con las candidaturas comunes al establecer el mismo requisito para poder acceder al registro de candidatos.

Por lo que hace a los párrafos segundo y tercero del artículo combatido, el legislador confunde la posibilidad de postular candidatos comunes a diputados por el principio de representación proporcional con lo que señala la Ley General de Partidos Políticos respecto de las coaliciones, pues prevé la postulación de una lista de representación proporcional en común con la de una coalición total o la postulación de listas separadas de candidatos a diputados de representación proporcional, como lo serían las correspondientes a coaliciones parciales, es decir, la inconstitucionalidad de la norma se actualiza al no tener una clara y específica diferenciación entre las candidaturas comunes y las coaliciones, por lo que viola lo dispuesto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal y el Título Noveno de la Ley General de Partidos Políticos.

También argumenta que el párrafo quinto del artículo 58 Bis del Código combatido contraviene el sistema general de coaliciones contenido en el Título Noveno de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer la posibilidad de que los partidos políticos postulen candidatos comunes de forma total o parcial, con lo que hace nugatorio con ello las coaliciones, puesto que del estudio sistemático

de la norma controvertida se advertirá que la única diferencia en la redacción total respecto de las coaliciones, es que en el caso de las candidaturas comunes la manifestación se hará al momento del registro y por lo que toca a coaliciones, será mediante acuerdo previo plasmado en el convenio correspondiente, de ahí su inconstitucionalidad.

Al respecto, el artículo 58 Bis que se reclama, forma parte del Título Tercero del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, titulado “De las candidaturas comunes, coaliciones, fusiones y frentes”; concretamente forma parte del Capítulo I que comprende tanto el precepto cuestionado como el diverso 58 Ter, los cuales se reproducen a continuación:

**“DE LAS CANDIDATURAS COMUNES.**

**Artículo 58 Bis.** Los partidos políticos, sin mediar coalición, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, Diputados de Mayoría y planillas de miembros de ayuntamientos.

Los partidos políticos que apoyen en común a un candidato, deberán contar con el consentimiento del órgano directivo indicado en los Estatutos para aprobar dichas candidaturas, o en su defecto, para aprobar coaliciones o fusiones. Asimismo, se requerirá del consentimiento del candidato, y de la aceptación que los partidos postulantes, a través de sus órganos directivos competentes señalados, manifiesten respecto de la participación de los otros partidos políticos interesados en apoyar la candidatura común.

Los partidos políticos que acuerden postular en común candidatos por el principio de mayoría relativa, presentarán en lo individual lista de candidatos a Diputados por el Principio de Representación Proporcional para su registro, en los términos de este Código.

Para el caso de postular candidatos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se deberá indicar el Grupo Legislativo al que se integrarán en caso de resultar ganadores.

Con la finalidad de garantizar el derecho de autodeterminación en la postulación de candidatos que les asiste a los partidos políticos, podrán postular candidatos comunes de manera total o parcial, sin que en este último caso exista algún mínimo o límite respecto del número de

candidatos a postular o bien respecto del tipo de elección de que se trate.

La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, registrará los consentimientos correspondientes para efectos de conocimiento público (sic) fijará en la sede del Instituto la relación de partidos que apoyan a determinada candidatura común, una vez aprobada por el Consejo General.

El apoyo a un candidato común se formalizará únicamente durante el periodo de registro de candidatos. En dicho periodo, tanto los partidos como los candidatos deberán entregar al Instituto el documento correspondiente en el que consten sus consentimientos respectivos.

Los partidos que apoyen candidatos comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas directivas de casilla.

En las boletas respectivas, cada partido político conservará el espacio correspondiente a su emblema, con el nombre del candidato común al que se apoye.

En caso de partidos políticos que postulen candidaturas comunes y no alcancen el tres por ciento de la votación, se aplicará lo previsto en el artículo 318 de este Código.

Los partidos políticos que postulen candidatos comunes, no podrán postular en las demarcaciones donde así lo hagan candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que acordaron la candidatura común.

En el escrutinio y cómputo de casilla para el caso de las candidaturas comunes, se contarán los votos a favor de candidatos, así como los votos a favor de los partidos políticos que las postulen, en los términos previstos en este Código.

Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos que apoyen la candidatura común, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto.

En todo caso, el escrutinio y cómputo de los votos que le corresponderán a los partidos que postulen candidato en común se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en el artículo 292 Bis de este Código”.

**“Artículo 58 Ter.** En caso de que dos o más partidos políticos postulen candidato común a Gobernador del Estado, los mismos partidos políticos podrán convenir coaliciones parciales o flexibles para la elección de Diputados o de miembros de Ayuntamientos”.

Del mismo modo es importante subrayar que de acuerdo con lo razonado en el considerando que antecede, los Congresos locales no pueden legislar en materia de coaliciones, lo que condujo a este Tribunal Pleno a declarar la invalidez del Capítulo del Código Electoral

reclamado, que se refiere a esa figura, y de otras disposiciones que la regulaban.

Por tanto, para el examen que ahora nos ocupa, resulta necesario transcribir lo que en materia de coaliciones ordena la Ley General de Partidos Políticos, en su Título Noveno, Capítulo II, artículos 87 a 92, que se reproducen a continuación:

## **“CAPÍTULO II**

### **De las Coaliciones**

#### **Artículo 87.**

- 1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.**
- 2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.**
- 3. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.**
- 4. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.**
- 5. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.**
- 6. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 85 de esta Ley.**
- 7. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo.**
- 8. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.**

9. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.
10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.
11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.
12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.
13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto Y SIN QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA PARA LA ASIGNACIÓN DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL U OTRAS PRERROGATIVAS.
14. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.
15. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección”.

**“Artículo 88.**

1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.
2. Se entiende como coalición total, aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.
3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.

4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.

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

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

**“Artículo 89.**

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

a) Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;

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

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

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

**“Artículo 90.**

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

**“Artículo 91.**

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:
  - a) Los partidos políticos que la forman;
  - b) El proceso electoral federal o local que le da origen;
  - c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;
  - d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;
  - e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y
  - f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la coalición.
2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.
3. A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.
5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución”.

**“Artículo 92.**

1. La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del

**Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive.**

**2. El presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, integrará el expediente e informará al Consejo General.**

**3. El Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.**

**4. Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto o el Organismo Público Local, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda”.**

Por otro lado, el artículo 85, numeral 5 de la misma Ley General<sup>17</sup>, prevé que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. Cabe agregar que el mismo ordenamiento general, regula en el Título Noveno del que forma parte el artículo referido, la figura de las coaliciones, esto en los artículos 87 a 92.

Por otra parte, es importante señalar que este Tribunal Pleno en distintos precedentes en los que ha analizado la figura de las candidaturas comunes, ha expresado que la coalición y la candidatura común tienen como rasgo común que son la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, con la diferencia de que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; en cambio, en la coalición la reunión de los partidos

---

<sup>17</sup> **Artículo 85.**

1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

(...).

5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

(...)”.

políticos equivale a que participan como si fuera uno solo, lo que influye por ejemplo, en las prerrogativas que les son propias<sup>18</sup>.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas<sup>19</sup>, este Tribunal Pleno reconoció que si bien la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos, una y otra figura tienen importantes diferencias. En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.

Con base en lo expuesto, debe decirse que no asiste la razón al Partido Revolucionario Institucional, en virtud de que sus argumentos parten de una lectura aislada del artículo 58 Bis que combate, así como del desconocimiento de la identidad pero sobre todo de las distinciones que existen entre candidatura común y coaliciones.

En efecto, de la lectura al artículo 58 Bis se advierte que es claro en establecer en su primer párrafo, que los partidos políticos, sin mediar coalición, tendrán derecho a postular candidaturas comunes, lo que evidencia en primer término, la aclaración expresada por el

---

<sup>18</sup> Esto se razonó así, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 17/2014 y la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, resueltas en sesión de nueve y veintitrés de septiembre de dos mil catorce, respectivamente.

<sup>19</sup> Fallada en sesión de ocho de julio de dos mil ocho, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

legislador de distinguir candidatura común frente a coalición; lo que además se corrobora porque en el propio Código, en sus artículos 59 a 65 Bis<sup>20</sup>, se establecía la regulación expresa de las coaliciones en el Estado de Puebla, lo que confirma que el legislador no confundió esas formas de asociación partidaria pues en el Título Tercero del ordenamiento las regulaba de manera independiente.

Aquí cabe aclarar que en virtud de que por extensión se declaró la invalidez de los artículos 58 Ter y 59 a 65 Bis del Código Electoral de Puebla, porque las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, se debe estar a lo regulado en la Ley General de Partidos Políticos, que, como ya se destacó, contiene todo un capítulo relativo a la figura de las coaliciones, con base en el cual se advierte la existencia de elementos que claramente prevén una distinción entre candidatura común y coaliciones.

Además, el hecho de que en el segundo párrafo del artículo 58 Bis cuestionado se establezca que los partidos políticos que apoyen en común a un candidato deberán contar con el consentimiento del órgano directivo indicado en los Estatutos para aprobar dichas candidaturas, “o en su defecto, para aprobar coaliciones o fusiones”, no significa que confunda esas figuras y que con ello se haga nugatorio el derecho a coaligarse, pues dentro de la libertad de configuración legislativa que le otorga el artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos al Congreso de la Entidad, éste fijó las reglas que estimó pertinentes para las candidaturas comunes; y esa referencia que especialmente combate el partido político se entiende como el reconocimiento de la necesidad de que esa forma de participación en

---

<sup>20</sup> Cuya invalidez ya declaró este Pleno por extensión en el considerando que antecede.

candidatura común sea autorizada por los órganos respectivos de cada instituto político, en términos de sus Estatutos, pero no puede entenderse como que el legislador califique como equivalentes la candidatura común y la coalición, haciendo nugatorio el derecho a coaligarse. Es por tanto, una regla que simplemente exige que la participación en candidatura común tenga el respaldo o consentimiento del órgano directivo que corresponda.

Lo mismo ocurre con lo dispuesto en párrafo tercero del artículo 58 Bis impugnado, que establece que los partidos políticos que acuerden postular en común candidatos por el principio de mayoría relativa, presentarán en lo individual lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional para su registro, en los términos del propio Código. De donde se advierte que ese párrafo solamente establece una distinción de la forma en que los partidos políticos que participen en candidatura común, lo harán respecto de los candidatos por el principio de mayoría relativa, frente a los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, sin que de ahí se desprenda regla alguna que limite la participación de los institutos políticos en coaliciones; tan es así, que en el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos se establece cómo participarán los partidos políticos que se coaliguen para postular candidatos a diputados de mayoría relativa, gobernador y miembros de los ayuntamientos; en otras palabras, tanto el artículo reclamado, como la Ley General demuestran la existencia de diferencias propias de las formas de participación que se analizan y no significan exclusión de una frente a otra, pero sobre todo, contrariamente a lo que aduce el actor, no hace nugatorio el derecho a coaligarse.

Por lo que hace al párrafo quinto de la norma combatida, que dispone que, con la finalidad de garantizar el derecho de autodeterminación en la postulación de candidatos, que asiste a los partidos políticos, éstos podrán postular candidatos comunes de manera total o parcial; debe decirse que tampoco es inconstitucional, ya que no obstruye la participación en coalición, en virtud de que se entiende emitida dentro del ámbito de la libertad de configuración legislativa de la Entidad Federativa, de ahí que se califica como un mecanismo de participación que no contiene hipótesis alguna que no permita la participación a través de la coalición, es decir, no existe supuesto normativo alguno que interfiera en la decisión que los partidos políticos pueden tomar para participar en un proceso electoral por medio de una figura o de otra; máxime que existen reglas específicas en la Ley General de Partidos Políticos para participar por medio de coalición.

El hecho de que el legislador ordinario haya introducido a la disposición combatida reglas que guarden semejanza con la coalición, no significa eliminación de esta figura o hacer nugatoria su existencia, pues prevalece la distinción ya destacada consistente en que tratándose de la candidatura común sólo se advierte el pacto de postular a un mismo candidato; a diferencia de la coalición en donde las reglas equivalen a que los partidos políticos coaligados participan como si fuera uno solo.

Pero aún más, suponiendo que fuese fundado el argumento que hace valer el partido político, éste carecería de razón pues como ya se destacó, la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos del 87 al 92 regula la figura de las coaliciones; y, en este sentido, se debe hacer énfasis en que el artículo 1 de esa Ley General es claro en establecer

que sus disposiciones son aplicables a partidos políticos nacionales y locales, por lo que si ese derecho se hiciera nugatorio en términos del Código reclamado, ello quedaría subsanado con la regulación de esa Ley General.

En consecuencia, ante lo infundado de los conceptos de invalidez hechos valer, ha lugar a reconocer la validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

### **NOVENO. Tema 3. Regulación de debates públicos.**

Morena combate lo dispuesto en el artículo 224, primer y último párrafos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ya que afirma que esa disposición regula en forma deficiente la realización de los debates que organicen los medios de comunicación, por cuatro razones torales: **a)** Porque no prevé que los debates deban ser obligatorios; **b)** Porque no establece la obligación de invitar a todos los candidatos registrados al mismo cargo de elección popular a participar en los debates; **c)** Porque sólo alude a los medios de comunicación de la Entidad, lo que implica que no contempla la realización de debates por medios de comunicación nacionales; y **d)** Porque pretende reducir la realización de debates a uno solo.

Asimismo aclara que es insuficiente que el inciso b) del párrafo quinto de la norma cuestionada disponga que en los debates deban participar por lo menos dos candidatos de la misma elección y que en la parte final del párrafo cuarto se establezca que la no asistencia de uno o más de los candidatos a debates, no será causa para la no

realización de ellos; y que todo esto propiciará condiciones de inequidad, porque provocará que no todos los candidatos sean invitados, pues todo ello, no subsana los vicios del artículo combatido.

El precepto cuestionado del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es del tenor siguiente:

**“Artículo 224. En la elección de Gobernador, el Consejo General organizará por lo menos un debate público que se llevará a cabo previo acuerdo de los partidos políticos y candidatos, por conducto de sus representantes acreditados, debiendo propiciar la existencia de condiciones para su realización; así como acordar lineamientos y plazos que regirán los mismos.**

En los términos del lineamiento que se apruebe, el Consejo General promoverá, a través de los consejos distritales y municipales, la celebración de debates entre candidatos a diputados locales y presidentes municipales.

Los debates a candidatos para la elección de Gobernador, deberán ser transmitidos por las concesionarias locales de uso público; no obstante, las señales difundidas podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por las demás concesionarias de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

En relación a los debates organizados por el Instituto su transmisión por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.

**Los medios de comunicación de la Entidad podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:**

- a) **Se comunique al Instituto.**
- b) **Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección.**
- c) **Se establezcan condiciones de equidad en el formato”.**

También es necesario transcribir los artículos 1 y 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra establecen:

**“Artículo 1.**

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las

disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.
3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.
4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo”.

**“Artículo 218.**

1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.
2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.
3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.
4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.
5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las

concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El Instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

- a) Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda;
- b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y
- c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo”.

El artículo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé en la parte que interesa, que es de orden público y de observancia general en el territorio nacional; que tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las Entidades Federativas en esas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales; y que las disposiciones de la Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que prevé la Constitución y que las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución Federal y en esa Ley General.

Por otro lado, el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contiene las reglas de los debates y esa disposición ya fue motivo de análisis por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas

26/2014, 28/2014 y 30/2014<sup>21</sup>, en donde se sostuvo lo que a continuación se reproduce:

“(…).

**DÉCIMO TERCERO. Constitucionalidad de la permisión para que los medios de comunicación nacional y local organicen libremente debates con la participación de al menos dos candidatos.** En este considerando se analizará el artículo 218, numeral 6, inciso b), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto es el siguiente (para su mejor comprensión, se transcribe íntegramente su contenido):

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**CAPÍTULO VIII**

**De los Debates**

**‘Artículo 218’. (Se transcribe).**

**El Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en su respectivo decimosexto concepto de invalidez, esencialmente argumentan que esta disposición (en la parte subrayada) es inconstitucional porque:**

**No obliga a que se convoque a los debates a todos los candidatos.**

**Basta la presencia de dos candidatos para que se lleve a cabo el debate.**

**Podría propiciar dar un sesgo al debate para adquirir tiempo en radio y televisión para fines electorales en forma indebida al no dar participación en el debate a todos los candidatos.**

**Podría generar que solamente dos candidatos acuerden el formato en que se desarrolle el debate.**

**Atenta contra el principio de equidad que postula el primer párrafo de la fracción II del artículo 41 constitucional en los siguientes términos: ‘II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades...’.**

**Para analizar los anteriores argumentos, también se tiene presente que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, y el inciso d), de la fracción II, del artículo Segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, los cuales disponen lo siguiente:**

**CONSTITUCIÓN FEDERAL**

**(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)**

**‘Art. 73’. (Se transcribe)**

**‘SEGUNDO’. (Se transcribe).**

**Ahora bien, son infundados los argumentos sintetizados, ya que los referidos partidos políticos pierden de vista que el párrafo 7 del propio artículo 218, implícitamente obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, ya que al disponer que ‘La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.’; esto significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los**

---

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

aspirantes en la contienda, pues de otra forma no se explicaría la prevención en el sentido de que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación de la transmisión del evento.

Además, el inciso c), del párrafo 6, del propio artículo 218, establece la obligación legal de que en los debates ‘Se establezcan condiciones de equidad en el formato.’; lo cual implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación, ‘Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda.’; pues lógicamente esta intervención de la autoridad constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

En suma, cuando el artículo 218 párrafo 6, inciso b); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos.

(...)”.

De la transcripción que antecede se desprende que este Tribunal Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez que partidos políticos hicieron valer en contra del artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por las siguientes razones:

a) Porque el párrafo 7 del artículo 218, implícitamente obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, pues dispone que: *“La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.”*; lo que significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda.

**b)** Porque el inciso c), del párrafo 6, de la disposición 218, establece la obligación legal de que en los debates *“Se establezcan condiciones de equidad en el formato.”*; lo cual implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación, *“Se comuniqué al Instituto o a los institutos locales, según corresponda.”*

**c)** Que la intervención de la autoridad electoral constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

**d)** Que cuando el artículo 218 párrafo 6, inciso b) dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos.

Precisado lo anterior, debe decirse que no asiste la razón al partido político, porque de la lectura a la norma cuestionada no se advierte referencia alguna de la que pudiera desprenderse que no existe la obligación de invitar a todos los candidatos registrados para el mismo cargo de elección popular, pues en toda su redacción se alude en general, al término “candidatos”. Además, con base en el

precedente indicado, el enunciado: *“La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo”*, se ha interpretado en el sentido de que existe la obligación de convocar a los debates a la totalidad de los aspirantes en la contienda, ya que de otra forma no se explicaría la prevención consistente en que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación del evento.

Incluso, el último párrafo de la norma combatida guarda similitud con lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 6 del artículo 218 de la Ley General, pues ambos prevén: *“se establezcan condiciones de equidad en el formato”*, de donde este Tribunal Pleno determinó que implica que para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación.

En consecuencia, lo razonado en el precedente transcrito sirve para desestimar las argumentaciones que hace valer Morena, de ahí que los supuestos normativos que combate no conducen a interpretar la disposición combatida en el sentido de que no existe obligación de invitar a todos los candidatos registrados para el mismo cargo de elección popular.

Tampoco asiste la razón al partido político en cuanto argumenta que el artículo 224 pretende reducir la realización de los debates a uno solo, cuando de acuerdo con la primera parte del inciso d), fracción II del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se entiende que debe existir la realización de al menos dos debates de carácter obligatorio organizados por las

autoridades electorales; y que de igual forma no se prevé que los debates sean obligatorios.

Al respecto, el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d) del Decreto de reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, establece lo siguiente:

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

(...).

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

(...).

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

(...)”.

Como se indicó, no asiste la razón al partido político, ya que la norma combatida sí respeta lo ordenado en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional que refiere, en cuanto prevé la realización “de debates de carácter obligatorio” entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; esto porque el primer párrafo del artículo 224 reclamado ordena que el Consejo General organizará *por lo menos un debate público*, de donde se entiende que reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate, no ordena que sólo existirá un debate; la redacción entonces de la norma no limita la posibilidad de la realización de dos debates como afirma el actor.

Por otro lado, la circunstancia de que la disposición no utilice el término “obligatorios”, o “debates obligatorios”, no significa que éstos no lo sean, pues como se apuntó párrafos arriba, lo dispuesto en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, concretamente lo ordenado en el artículo segundo transitorio transcrito, obliga a las entidades federativas, de donde se comprende que la obligatoriedad de esos eventos deriva de la propia Constitución Federal.

Por último, es infundado el argumento en el que señala que la norma combatida en su último párrafo sólo alude a los medios de comunicación de la Entidad, por lo que no incluye a medios nacionales de comunicación y que por ello debe declararse la invalidez para suprimir la referencia a la palabra “de la Entidad”.

Es verdad que la disposición sólo alude a los medios de comunicación de la Entidad, en cuanto a la organización libre de debates; sin embargo, tiene que analizarse y aplicarse de manera conjunta con lo que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 218, numeral 6, alude tanto a medios de comunicación nacional y local, y esa referencia implica el reconocimiento de que ambos medios de comunicación pueden organizar debates, sujetos desde luego a los requisitos que el propio numeral prevé, a saber, que se comunique al Instituto Nacional Electoral o a los institutos locales, según corresponda, que participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y que se establezcan condiciones de equidad en el formato. Máxime que ese ordenamiento general, como se ha subrayado, es aplicable tanto a las elecciones de carácter federal como locales.

Por tanto, son infundados los argumentos con los que se pretendió demostrar la inconstitucionalidad del artículo 224, primer y último párrafos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por lo que se reconoce su validez.

#### **DÉCIMO. Tema 4. Informes de los observadores electorales.**

El partido político Morena impugna el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque en su opinión priva de efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, a todo documento o información que presenten los observadores electorales, lo que sin duda violenta los derechos inherentes a su función de observación electoral plena en el proceso electoral y, eventualmente, implica crear una ficción legal, pero inconstitucional e inconvencional, que priva a los ciudadanos y demás actores del proceso electoral del derecho a conocer la verdad, según la versión no oficial de ciudadanos mexicanos debidamente acreditados ante la autoridad electoral, respecto de determinados actos concernientes a su desempeño; por ello, esa disposición transgrede los artículos 1, 6 párrafos primero, segundo y cuarto apartado A, fracción I, 7, 41 base V, apartado A, primer párrafo, 116 fracción IV inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1 y 13, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo combatido se reproduce a continuación:

**“Artículo 200. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados”.**

La disposición transcrita establece que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, en ningún caso tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Por otra parte, el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 8 de la Constitución Federal<sup>22</sup>, ordena que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución; y que ejercerán sus funciones entre otras materias, sobre observación electoral.

Es importante indicar que el propio Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé en su artículo 14 que es derecho de los ciudadanos poblanos y exclusivo de los ciudadanos mexicanos, participar como observadores en las actividades electorales de la Entidad, conforme a las reglas previstas en el diverso 196 de ese Código, que enumera los requisitos a satisfacer para aquellos que pretendan actuar como observadores electorales; esas disposiciones son del tenor siguiente:

**“Artículo 14. Es derecho preferente de los ciudadanos poblanos y exclusivo de los ciudadanos mexicanos, participar individualmente o a través de las agrupaciones a las que pertenezcan, como observadores en las actividades electorales en la Entidad, conforme a las reglas**

---

<sup>22</sup> “**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...).

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

(...).

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

(...).

8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;

(...)”.

establecidas en el artículo 196 de este Código y en la forma y términos que al efecto determine el Consejo General para cada proceso electoral”.

“Artículo 196. En términos de lo dispuesto por el artículo 14 de este Código, los ciudadanos que pretendan actuar como observadores electorales, deberán sujetarse a la normatividad aplicable, debiendo satisfacer lo siguiente:

I. Presentar solicitud de registro en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenezcan, ante el Consejo Distrital correspondiente a su domicilio, o en forma concurrente ante el Consejo General, conforme los plazos que establezca la legislación aplicable, los acuerdos y lineamientos que expida el Instituto Nacional Electoral. La solicitud deberá contener:

- a) Los datos de identificación personal;
- b) Los motivos de su participación y el ámbito territorial donde efectuarán su observación;
- c) El nombre, en su caso, de la organización a la que pertenezcan.
- d) La manifestación expresa que de obtener el registro, se conducirán conforme a los principios rectores y sin vínculos con partido político u organización política alguna.

II. Procederá otorgar el registro a los solicitantes que además cumplan con los requisitos siguientes:

- a) Ser ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- b) No ser ni haber sido miembros de dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;
- c) No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección.
- d) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores; debiendo acompañar a su solicitud, copia de su credencial para votar.
- e) Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que imparta el Instituto Nacional Electoral y el Instituto o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, bajo los lineamientos y contenidos que en su caso se determinen.
- f) (Derogado).

III. Deberán abstenerse, los ciudadanos acreditados como observadores en los procesos electorales locales, de:

- a) Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas;
- b) Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido político o candidato alguno;
- c) Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades federales, estatales, municipales y electorales, partidos políticos o candidatos; y
- d) Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

IV. Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias

casillas, así como en el local de los Consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos:

- a) Instalación de la Casilla;
- b) Desarrollo de la votación;
- c) Escrutinio y cómputo en la Casilla;
- d) Recepción de escritos de incidentes y protesta;
- e) Fijación de resultados de la votación en el exterior de la Casilla;
- f) Clausura de la Casilla; y
- g) Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo General, Distrital o Municipal.

V. En su caso, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General; conforme los plazos que la legislación aplicable, acuerdos y lineamientos expida el Instituto Nacional Electoral.

El Consejo General resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas en acreditarse como observadores electorales”.

De la fracción III del artículo 196 transcrito se prevén como obligaciones de los ciudadanos acreditados como observadores en los procesos electorales, entre otras, que deberán abstenerse de:

- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas;
- Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

Por su parte, la fracción IV de la misma disposición, ordena que los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los consejos correspondientes pudiendo observar los siguientes actos:

- a) Instalación de la Casilla;
- b) Desarrollo de la votación;

- c)** Escrutinio y cómputo en la Casilla;
- d)** Recepción de escritos de incidentes y protesta;
- e)** Fijación de resultados de la votación en el exterior de la Casilla;
- f)** Clausura de la Casilla; y
- g)** Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo General, Distrital o Municipal.

De acuerdo con la regulación que se prevé respecto de los observadores electorales, se tiene que se trata de una forma de participar por parte de los ciudadanos, en lo individual o por medio de la organización a la que pertenezcan, en los actos de desarrollo del proceso electoral en la Entidad, pues pueden observar los actos consistentes en: la instalación de la casilla; el desarrollo de la votación; el escrutinio y cómputo en la casilla; la recepción de escritos de incidentes y protesta; la fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; la clausura de la casilla; y la lectura en voz alta de los resultados en el Consejo General, Distrital o Municipal.

Como su nombre lo indica, los observadores electorales, son las personas encargadas de seguir determinado acontecimiento, en el caso, de carácter político o de proceso electoral, para dar relación de él; y esto explica que la norma combatida establezca que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores en ningún caso, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

En efecto, no asiste la razón a Morena en cuanto impugna el artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues considera que restarle efectos jurídicos a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores,

equivale a privar a los ciudadanos y demás actores del proceso electoral, del derecho a conocer la verdad, según la versión no oficial, lo que corresponde a una lectura equivocada de la norma combatida y un desconocimiento de la labor de los observadores electorales, porque si bien éstos al poder observar los actos del proceso electoral ya señalados, están presentes ahí, por razones de transparencia, ello no significa que su labor de observadores sustituya la función que corresponde al Instituto Electoral del Estado que, como organismo público, se le encomienda constitucionalmente la función estatal de organizar las elecciones, la que debe realizar respetando los principios rectores de la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la máxima publicidad. Y este último principio, el de máxima publicidad, es la exigencia constitucional de manejar con transparencia y con la difusión necesaria, toda la información derivada de los actos del proceso electoral, tan es así, que la fracción VI del artículo 8 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, entiende por máxima publicidad que toda la información en posesión del Instituto será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Por ello, si se reconociera, como lo exige Morena, a los informes de los observadores electorales los efectos jurídicos que exige, ello equivaldría a que éstos se sustituyeran a la autoridad administrativa, cuando la naturaleza de su función no lo permite y cuando tienen como obligación abstenerse de sustituir a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones.

Además, no existe violación al principio de certeza y legalidad electorales, pues se parte de la base de que el proceso electoral y sus resultados están a cargo de un organismo público local que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y que realiza su función con base en los preceptos constitucionales y legales que rigen su actuación; de donde se entiende que existe entonces, un marco constitucional y legal con base en el cual actúa y, por ello, no puede darse violación al principio de legalidad, el cual en términos del artículo 8 del Código que se analiza, consiste en la adecuación estricta a la ley de todas las actuaciones de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de los partidos políticos. Por lo mismo, tampoco puede existir violación al principio de certeza electoral, ya que la diversa fracción IV del artículo 8 del Código, lo conceptúa como aquél principio que obliga a realizar la función electoral con estricto apego a los hechos y las normas, a fin de que sean fidedignos, confiables y verificables.

En ese contexto, el Instituto Estatal Electoral está obligado a observar esos principios y, por ende, no pueden actualizarse las violaciones que aduce el partido político, pues además parten de la suposición de que sólo los observadores electorales pueden proporcionar o pueden tener el material o los elementos que demuestran la realidad de los hechos en un proceso electoral, cuando todo los actos que lo componen, se entienden llevados a cabo por el organismo encargado de su realización, es decir, por el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

Aún más, el argumento de Morena también implica el desconocimiento de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Federal, que prevé que para garantizar los principios de

constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la propia Constitución y las leyes ordinarias y que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación; por tanto, en el supuesto de que hubieren irregularidades dentro de un proceso electoral, existen los medios de impugnación correspondientes para su regularización y sanción, con la consecuente protección de los derechos fundamentales que el partido actor pretende proteger con su alegato.

Por tanto, otorgar efectos jurídicos a los informes y documentos presentados por los observadores electorales, equivaldría primero, a dotar a esos ciudadanos de una naturaleza que no les corresponde y desconocer que es al Instituto Electoral del Estado, a quien compete la organización, vigilancia y máxima publicidad de los actos propios del proceso electoral; de ahí lo infundado del concepto de invalidez de que se trata.

Por último, no existe violación a lo dispuesto en los artículos 1 y 13, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen la obligación de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención; así como que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Esas disposiciones son del tenor siguiente:

**“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

**1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta**

a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

**“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

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

En efecto, como se indicó, no existe violación a ese instrumento internacional porque el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que establece es una obligación general de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, así como alude a la no discriminación; sin que en el caso, de la lectura al concepto de invalidez se advierta línea alguna en la que se aduzca algún problema de discriminación o de desigualdad, pues lo único demandado por el partido político es el reconocimiento de efectos jurídicos a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales.

Por lo que se refiere al diverso 13, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no existe transgresión porque no se está privando a las personas de su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, ni de información, pues de acuerdo con lo razonado, reconocer efectos jurídicos a los documentos generados por los observadores equivaldría a que éstos se sustituyan a la autoridad administrativa, cuando la naturaleza de su función no lo permite; pero sobre todo, la norma no está ordenando que esos

documentos no puedan ser difundidos o de conocimiento general, que es precisamente lo que protege la Convención.

Por lo razonado, se reconoce la validez del artículo 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**DÉCIMO PRIMERO. Tema 5. Suspensión del derecho al voto.**

En el segundo concepto de invalidez de su demanda, Movimiento Ciudadano impugna la constitucionalidad del artículo 13, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque establece que están impedidos para votar los ciudadanos que estén sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso; y que lo anterior es así, porque la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 6/2008-PL sostuvo en esencia, que el artículo 38, fracción II de la Constitución Federal (que prevé la suspensión del derecho a votar cuando el gobernado se encuentre privado de su libertad), debe entenderse en armonía con el principio de presunción de inocencia y que una interpretación diversa implicaría asumir una premisa contraria al derecho de los ciudadanos a votar, por el simple hecho de estar sujeto a un proceso criminal con motivo del dictado de un auto de formal prisión, sin distinguir la especial situación del procesado consistente en que se encuentre o no privado materialmente de su libertad; sobre todo si se toma en cuenta, como lo sostuvo ya la Suprema Corte, que el artículo 38 constitucional no ha sido modificado, pero sí aquellas disposiciones que aluden al principio de presunción de inocencia, es decir, los artículos 19 y 20 de la propia Constitución, por lo que la porción normativa impugnada deviene

inconstitucional al contravenir la interpretación y alcances que se le ha conferido al derecho al voto. Además, la disposición contiene una restricción indebida y desproporcionada que no resulta acorde con una interpretación conforme en términos del artículo 1 constitucional, y tampoco es acorde con lo resuelto por el Tribunal Pleno en el precedente ya indicado.

Asimismo, en el tercer concepto de invalidez ese partido político combate la fracción IV del artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque prevé que están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentren en el supuesto de ser prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal, lo que viola los artículos 14, 16, 19 y 20 de la Constitución Federal, por el contenido y alcances que el legislador local otorga a la calidad de prófugo de la justicia, ya que la porción normativa impugnada considera como prófugo de la justicia tanto a quienes se les hubiera dictado una orden de aprehensión como de reaprehensión; empero, el simple dictado de esos proveídos no puede interpretarse como lo asume el legislador local, en el sentido de que por el solo dictado de esas órdenes, se deba considerar al inculpado o acusado automáticamente como prófugo de la justicia.

Y que asumir esa posición contravendría el principio de presunción de inocencia reconocido en la Constitución Federal, ya que al procesado se le otorgaría una calidad a partir de la cual se carece, puesto que para ello es menester demostrar que éste sea sustraído de la acción de la justicia, es decir, el dictado de esos proveídos no implica que la persona tenga por sí misma, la calidad de prófugo de la justicia y de esta manera se encuentre impedido para ejercer su

derecho fundamental de votar; por el contrario, asumir la premisa referida sería tanto como pensar que todo aquel al que se le hubiese dictado una orden de esa índole, se encuentre suspendido en ese derecho fundamental, lo que es tanto como interpretar de manera contraria, lo sustentado por la Suprema Corte en la contradicción de tesis 6/2008-PL.

Al respecto, el artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en sus fracciones I y IV, establece lo siguiente:

**“Artículo 13. Están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:**

**I. Estar sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso;**

(...).

**IV. Ser prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal;**

(...)”.

La disposición materia de impugnación en su primera fracción prevé que están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentren en el supuesto de estar sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso.

Por otro lado, el artículo 38 de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

**“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:**

**I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y**

se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación”.

Dicho precepto constitucional prevé los supuestos en que podrán suspenderse los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos. Así, en la fracción I se señala que el caso de falta de incumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos; en la fracción II regula el estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal y se cuente con un auto de formal prisión; la fracción III establece el supuesto de extinción de una pena corporal; la fracción IV alude a la vagancia o ebriedad declarada; la fracción V prevé el supuesto de estar prófugo de la justicia desde que se dicta la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y la fracción VI mandata dicha suspensión cuando se imponga como una pena por sentencia ejecutoriada.

Ahora bien, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre algunas de esas fracciones; en particular, sobre el contenido y debida interpretación de los supuestos regulados en las fracciones II, III y VI, sin que haya abundado o explicitado el contenido de la fracción V que ahora nos ocupa.

En un primer momento, en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009<sup>23</sup>, resuelta el veintiocho de mayo de dos mil nueve, la Suprema Corte interpretó las fracciones II, III y VI del citado artículo 38 de la Constitución Federal y consideró que éstas no debían confundirse, sino que obedecían a razones y supuestos diversos, destacando que su aplicación tiene prevalencia normativa frente a otros preceptos constitucionales o secundarios. En la sentencia se puede leer lo siguiente:

**“(...).**

**Ahora bien, precisado lo anterior, cabe destacar que la Constitución Federal en su artículo 38 contempla tres causas distintas que pueden provocar la suspensión de derechos políticos, a saber:**

**La suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal (fracción II), la que convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos últimos conceptos.**

**La suspensión derivada de una condena con pena privativa de libertad (fracción III), que tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria, es decir, no es una pena que se impone en forma independiente, sino una sanción que se deriva –por ministerio de ley- de la imposición de una pena privativa de la libertad la que vendrá a ser la pena principal, respecto a la suspensión como pena accesoria.**

**La suspensión que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad (fracción VI).**

**Ahora bien, esas tres modalidades de suspensión de derechos políticos podrán ser reguladas por los códigos punitivos locales y Federal en la forma que el legislador ordinario considere conveniente –así lo establece el párrafo final del propio artículo 38 de la Constitución Federal-, pero en ningún caso, podrán oponerse a la norma constitucional y, por lo tanto, su aplicación es preferente respecto a cualquier otra disposición que pudiera contradecirla. Lo anterior en acatamiento al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal.**

**(...)”.**

---

<sup>23</sup> Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Posteriormente, el Tribunal Pleno abordó nuevamente el contenido de las referidas fracciones del artículo 38 de la Constitución Federal y delimitó la aplicación de la citada fracción II.

En efecto, en la contradicción de tesis 6/2008-PL, resuelta el veintiséis de mayo de dos mil once<sup>24</sup>, se reiteró que no debía confundirse la aplicación de los distintos supuestos de suspensión de derechos (uno obedece a la sujeción de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, mientras que otros derivan de la imposición de una condena corporal o de la suspensión como una pena decretada por sentencia); no obstante, se llevó a cabo una interpretación sistemática y conforme entre esta fracción II del artículo 38 constitucional con los diversos 1, párrafos primero y segundo, 35 fracción I, 20 Apartado B fracción I de la misma Norma Suprema y de los numerales 14 párrafo segundo, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, para concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, hipótesis en la cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo; esto atendiendo al principio de presunción de inocencia y al derecho a votar, los cuales constituyen prerrogativas constitucionales cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a valorar de manera

---

<sup>24</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

armónica la aplicación de las respectivas restricciones que les pudieran afectar; así como se destacó que ello es así

Esto quedó plasmado en la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

**“DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXXIV, septiembre de 2011, tesis P./J. 33/2011, página 6, número de registro IUS: 161099).**

Ahora bien, por lo que hace a lo argumentado en el concepto de invalidez que plantea la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, debe decirse que este Tribunal Pleno ya se pronunció respecto a una hipótesis similar al analizar el artículo 8, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, esto al fallar la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014<sup>25</sup>, en la cual se sostuvo lo siguiente:

---

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, bajo la Ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, por mayoría de seis votos.

“(…).

**SEXTO.** Restricción injustificada y arbitraria del Derecho al Voto como Elector por diversas categorías sospechosas. Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad de las fracciones III y V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, cuestionado por el partido Movimiento Ciudadano en su segundo concepto de invalidez, lo cual será motivo de una subdivisión por incisos para su debida contestación toda vez que se trata de restricciones a los Derechos Políticos en hipótesis normativas diferenciadas que versan también con los Derechos de Igualdad y No Discriminación, así, las normas impugnada señala lo siguiente:

‘Artículo 8’. (Se transcribe).

Por su parte el partido Movimiento Ciudadano sostuvo en su segundo concepto de invalidez que ambas fracciones vulneran el contenido de los artículos 35 fracción I, en relación con el artículo 1º, el artículo 20, el numeral 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 14 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los numerales 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; cuyo contenido es el siguiente:

‘CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS’.

‘Art. 1o’. (Se transcribe).

‘Art. 35’. (Se transcribe).

‘Art. 20’. (Se transcribe).

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

‘Artículo 11’. (Se transcribe).

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

‘Artículo 14’. (Se transcribe).

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

‘Artículo 14’. (Se transcribe).

‘Artículo 25’. (Se transcribe).

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

‘Artículo 8’. (Se transcribe).

‘Artículo 23’. (Se transcribe).

En este orden de ideas, el partido político considera que:

- En el caso de la fracción III se violenta el Principio de Presunción de Inocencia, al impedírsele al gobernado el ejercicio de su derecho al sufragio activo sin haber agotado y resuelto el proceso judicial correspondiente.
- El legislador local no diferenció entre quien se encuentra sujeto a un proceso penal que amerite pena corporal, estando libre o encarcelado, aún sin que se demuestre su culpabilidad.
- Considera que debe tomarse en consideración la tesis jurisprudencial Plenaria 33/2001 de rubro: ‘DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD’, así como algunos criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

a) Constitucionalidad de la fracción III de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

En el caso, puede considerarse que es infundado el concepto de invalidez respecto a la restricción del Derecho al Voto Activo de los ciudadanos sujetos a proceso penal desde el auto de formal prisión, en relación con el Principio de Presunción de Inocencia.

Sobre el particular, deben advertirse dos cuestiones preliminares: En primer término y tal como fue reconocido por este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 21/2013, en el orden jurídico del Estado de Nuevo León, ya se encuentra en vigor el Sistema Penal Acusatorio, pues se advierte así de la Declaratoria emitida por el Congreso estatal, publicada en el periódico oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once. Consecuentemente, de conformidad con el artículo Segundo Transitorio de la reforma a la Constitución Federal de dieciocho de junio de dos mil ocho, los artículos 19 y 20 de aquella reforma se encuentran en vigor en todos sus términos para la referida entidad federativa.

En segundo lugar, conviene tomar en consideración las hipótesis normativas que se contienen en el artículo 38 de la Constitución Federal: 'Art. 38'. (Se transcribe).

Como puede observarse, el artículo 38 de la Constitución Federal establece como causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, entre otras, las siguientes:

a) La sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II). Esta suspensión es una consecuencia derivada de la sujeción a un proceso penal, esto es, se trata de una sanción accesoria.

b) La imposición de una condena corporal (fracción III). La suspensión durará todo el tiempo de la pena privativa de libertad. Esta suspensión es una consecuencia necesaria de la imposición de una pena privativa de libertad, es decir, es también una sanción accesoria.

c) La imposición como pena de la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano (fracción VI). Esta suspensión se impone como sanción autónoma, paralelamente o no con una pena privativa de libertad.

En este sentido, debe señalarse que este Tribunal Pleno considera que, de un análisis armónico y sistemático del artículo 38 de la Constitución Federal en sus fracciones II, IV y VI, en relación con el artículo 1º párrafos primeros y segundo, 35 fracción I, 20 Apartado B fracción I de la misma Norma Suprema y de los numerales 14 párrafo segundo y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 8º y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede desprenderse que la norma es constitucional si de ella se realiza una interpretación conforme.

En efecto, la fracción III del artículo 38 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León obedece a que la misma no puede ser entendida en un sentido literal dentro de un contexto de sanción privativa ex ante de una determinación judicial, por el contrario, la suspensión de los derechos o prerrogativas debe acoger una interpretación en donde dicha restricción

opere como una medida lo menos lesiva posible y que no haga nugatorio el Derecho Político al sufragio activo, en concordancia con el principio Pro Persona contenido como mandato de aplicación en el artículo 1º párrafo segundo de la Constitución Federal, en virtud del cual, los Derechos Humanos habrán de interpretarse favoreciendo en todo momento la protección más amplia.

De igual forma, debido a la naturaleza del nuevo sistema de justicia penal vigente en el Orden Jurídico del Estado de Nuevo León en el que se contempla explícitamente y como un principio básico la Presunción de Inocencia y, en específico por las características del auto de vinculación a proceso, las restricciones al derecho al voto que se contiene en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal no le son aplicables en ningún caso. De igual manera, este Tribunal considera que no sólo deben entenderse excluidos los sujetos que se encuentran en libertad material sino también quienes, conforme a la ley, tienen derecho a la libertad bajo caución, pero no han podido obtenerla por razones de índole económica, pues, de lo contrario, se estaría condicionando de manera adicional el derecho a ejercer el voto a la posibilidad económica del sujeto, y se violaría con ello el principio constitucional de no discriminación contenido en el artículo 1º párrafo quinto de la Constitución Federal.

No pasa desapercibido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las hipótesis normativas del numeral 38 obedecieron a un contexto histórico y social determinado durante la primera década del siglo XX, mismo que se encuentra diferenciado con las condiciones actuales del Estado Mexicano del siglo XXI; en efecto, hay otros factores a tomar en cuenta, como que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 se encuentra en el texto constitucional desde su promulgación; sin embargo, al día de hoy no es posible leer, interpretar y aplicar la Constitución de la misma manera que se hacía en 1917, por lo que haciendo una interpretación evolutiva resulta necesario tomar en cuenta las condiciones que rigen actualmente en nuestro país.

Para ello es necesario valorar la actual concepción de los derechos políticos como Derechos Humanos (entre ellos por supuesto el derecho al voto consagrado en el artículo 35, fracción I constitucional), al momento de la incorporación de la restricción constitucional en análisis no se consideraban con tal carácter. Siendo importante tomar en cuenta que estos derechos también se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte como el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme con los cuales, la suspensión de derechos, entre otros, el de votar, no debe ser indebida. Así, una lectura actualizada de la restricción del artículo 38, fracción II, de la Constitución General, debe hacerse desde la perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas. En estas condiciones, la restricción prevista en la fracción II

del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

A mayor abundamiento, debe entenderse que la hermenéutica constitucional menos lesiva para ejercer de manera efectiva el Derecho Político y, en consecuencia para no vulnerar el objeto y fin de los cardinales 35 fracción I de la Constitución Federal, 23 del Pacto de San José y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aquella contenida en la fracción IV del propio cardinal 38 de la Constitución Federal, esto es, sólo habrá lugar a la suspensión del Derecho Político cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.

Por su parte, la jurisprudencia del Sistema Universal ha sido enfática en sostener que, por cuanto hace a las restricciones de los Derechos Políticos contenidos en el artículo 25 del Pacto, debe entenderse que:

(Se transcribe).

En esta misma línea argumentativa, podemos considerar que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha señalado respecto a los Derechos Políticos lo siguiente:

(Se transcribe).

En vista de lo anterior, es convicción de este Tribunal Constitucional que la fracción III del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León debe ser interpretada de manera conforme con el Principio de Presunción de Inocencia, y dicho principio y derecho es aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, inclusive para la restricción o suspensión de Derechos Políticos, lo anterior de conformidad con el criterio jurisprudencial plenario: P./J. 43/2014 (10a.), y P./J. 33/2011 de rubro y texto siguiente:

‘PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES’. (Se transcribe).

‘DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD’. (Se transcribe).

En consecuencia y por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la validez del artículo 8 fracción III de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en su integridad.

(...)”.

De la transcripción que antecede se advierte que este Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 8, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, que prevé que es impedimento para ser elector, el de estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión, ello de un análisis armónico y sistemático de lo dispuesto a los

preceptos constitucionales y convencionales referidos, y porque el impedimento a ejercer el derecho al voto no incluye a los sujetos que se encuentran en libertad material.

En ese contexto, este Tribunal Pleno determina que la fracción I del artículo 13 del Código impugnado, no resulta inconstitucional porque atiende a lo dispuesto en la fracción II del artículo 38 de la Constitución Federal, que prevé que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión; sin embargo, la disposición combatida debe interpretarse a la luz de los criterios que sobre el tema ha emitido esta Suprema Corte, de tal manera que debe entenderse que el impedimento a votar a que se refiere el legislador del Estado de Puebla consiste en que éste opera sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues ello implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio efectivo.

Por otra parte, respecto a la fracción IV del artículo 13 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el cual prevé que están impedidos para votar los ciudadanos que se encuentran en el supuesto de ser prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal; debe decirse que la norma no resulta violatoria de los derechos fundamentales que menciona el partido político, porque confrontando el precepto combatido con lo dispuesto en el artículo 38, fracción V de la Constitución Federal, se acredita que se trata del mismo supuesto normativo, es decir, el Código Electoral del Estado

prácticamente reitera lo ordenado en la Carta Magna en el sentido de que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.

En efecto, a partir de las consideraciones, se llega a la convicción de declarar constitucional el precepto reclamado por dos razones específicas: primero, porque atiende al contenido del artículo 38, fracción V, de la Constitución Federal, cuya regulación no tiene como objetivo sancionar a una persona por la simple emisión de una orden de aprehensión en la que se acreditaron de manera inicial el objeto del delito y la probable responsabilidad del investigado, sino por la condición de prófugo de la justicia de la persona en cuestión.

En otras palabras, no se atenta contra el principio de presunción de inocencia, pues a la persona a la que se le aplicará el precepto cuestionado no se le está sancionado con la suspensión del derecho por el delito que motivó la orden de aprehensión, sino por su negativa a presentarse ante la justicia para afrontar los cargos que se le cuestionan.

La condición de prófugo de la justicia fue la razón determinante para que el Constituyente originario estableciera este supuesto de suspensión hasta que no se cumplimente la orden de aprehensión o prescriba la acción penal. Por ende, debe destacarse que una vez cumplimentada esta orden de aprehensión, interpretando armónicamente el artículo 38 de la Constitución, deben cesar los efectos de la suspensión por esta fracción V y proceder a la aplicación del resto de las fracciones, en los que resulta posible que la persona

recobre su libertad durante el proceso penal y, por ende, no esté sujeta a la suspensión de su derecho a ser votado.

Finalmente, se considera que el precepto reclamado también cumple con los criterios de proporcionalidad, toda vez que como se adelantó, la finalidad constitucionalmente válida de esta fracción es sancionar a la persona que se dé a la fuga por no cooperar con el Estado para la resolución de su situación particular. Su desinterés por el estado de derecho motiva esta consecuencia tan gravosa. Asimismo, la medida se estima como idónea y razonable, pues una vez que se cumplimente la orden de aprehensión y se instaure o continúe el proceso penal, cesa la aplicación de esta fracción y se actualiza el contenido del resto de las fracciones en donde la persona, se insiste, puede recobrar la plena vigencia de su derecho político-electoral al quedar en libertad, tanto por el auto de libertad como por las reservas de ley.

Asimismo, cabe agregar que no es el caso de examinar las violaciones también alegadas a los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos que menciona el promovente de la acción, toda vez que no se advierte que pudieran alterar las conclusiones alcanzadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, los conceptos de invalidez son infundados, por lo que procede declarar la validez del artículo 13, fracciones I y IV de la Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**DÉCIMO SEGUNDO. Tema 6. Distribución  
de artículos promocionales utilitarios.**

Morena en su último concepto de invalidez aduce que el artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla es inconstitucional, porque permite al candidato o al partido político o coalición, distribuir artículos promocionales utilitarios durante las campañas electorales, lo que vulnera los principios constitucionales de autenticidad, equidad y legalidad electorales, ya que ese tipo de actos en determinadas circunstancias puede implicar la entrega de dádivas y una presión sobre los electores, por lo que viola los artículos 41, segundo párrafo base V, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, y el numeral 23.1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que lo anterior es así, porque la norma combatida en su primer párrafo permite la distribución de artículos promocionales utilitarios entre electores u otras personas, lo que significa que antepone la utilidad práctica de algo a cualquiera de sus restantes cualidades, lo que llevado al caso se traduce en que ese bien que contiene propaganda electoral, sea el recordatorio de que determinado candidato regaló un objeto de utilidad; de ahí que es evidente que su otorgamiento equivale a una dádiva irregular, cuando se hace en forma gratuita; en cambio, es un verdadero promocional que, incluso, puede financiar la campaña en forma legal si, por ejemplo, se distribuye en venta o por cooperación de sus destinatarios.

También argumenta que de la lectura al artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g) del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Constituyente Permanente en ningún momento autorizó la distribución de artículos promocionales utilitarios en forma gratuita, que es básicamente la finalidad de la propaganda, ya que lo único que ordena esa disposición es que en la regulación de la propaganda electoral se debe establecer que dichos artículos promocionales sólo pueden elaborarse con material textil; y que no pasa inadvertido que, de su carácter utilitario, deriva la prohibición de distribución gratuita e indiscriminada en una campaña electoral, en la medida que llevaría ventaja indebida el aspirante a un cargo de elección popular que en campaña haya regalado ese tipo de artículos. Y que en todo caso, la interpretación conforme de la norma implicaría entender que, si se quieren distribuir dichos artículos, debe ser únicamente bajo parámetros que no impliquen dádivas, a fin de evitar que su distribución sea a cambio de votos o comporte un principio de presión sobre los electores.

El numeral combatido es del tenor siguiente:

**“Artículo 226 Bis. Se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil”.**

Por otro lado, los artículos 41, segundo párrafo, fracción V, apartado A, primer párrafo; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, establecen 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:

(...).

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

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

(...)”.

**“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;

(...)”.

De igual forma es importante transcribir el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del Decreto de reforma a la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, que a la letra prevé:

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

(...).

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

(...).

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

(...)”.

Con base en esas disposiciones constitucionales, debe decirse que no asiste la razón al partido político actor, porque la distribución de artículos promocionales utilitarios no vulnera los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales, pues ello no implica la entrega de dádivas o un acto de presión sobre los electores para obtener el voto, ya que de la lectura al artículo que en especial destaca Morena, esto es, el segundo transitorio, fracción II, inciso g) del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que el Poder Reformador ordenó la regulación de la propaganda electoral y en el propio precepto reconoció la existencia de los artículos promocionales utilitarios, de donde se desprende que éstos forman parte de la propaganda electoral y, por lo tanto, su distribución no se traduce en una dádiva irregular.

En efecto, de acuerdo con la libertad de configuración legislativa que en este rubro tienen los Congresos locales, en el artículo 226 del Código electoral de Puebla el legislador definió a la propaganda electoral como: *“... el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, en su caso, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas,*

*propiciando la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.”*

Ello explica que el artículo 226 Bis combatido, proporcione una definición de lo que se entiende por “artículo promocional utilitario”, es decir, aquél que contiene imágenes, signos, emblemas y expresiones que tienen por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye, con la condición de que sean elaborados con material textil; por tanto, ese artículo promocional utilitario es propaganda electoral, permitida por la Constitución Federal y por el propio Código Electoral del Estado. Son pues, objetos que contienen propaganda electoral y que el Constituyente Permanente permitió con la sola condición de que fueran elaborados con material textil, por lo que no puede entenderse que su distribución atente contra los principios que refiere el promovente de la acción.

Además, si se entiende a los artículos promocionales utilitarios como parte de la propaganda electoral, por la propia determinación del Poder Reformador, es lógico que su distribución tendrá que ser gratuita; incluso, la exigencia de que se elabore con material textil, buscó un beneficio práctico de durabilidad.

Tan se trata de actos permitidos por el Poder Reformador, que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 209, numerales 3 y 4 prevé una regulación similar a la que ahora se combate, en los siguientes términos:

**“Artículo 209.**

(...).

3. Para efectos de esta Ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.

(...)”.

Cabe agregar que la dádiva irregular a la que alude el partido político, se encuentra prohibida por el propio Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en su artículo 228 Bis, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 228 Bis.** Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona, la entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte, prometa o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona a cambio de la emisión del voto a favor de determinado partido o candidato. La realización de dichas conductas se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto”.

Por último, de acuerdo con lo razonado, también es importante indicar que no existe violación a lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece lo siguiente:

**“Artículo 23. Derechos Políticos**

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

(...).

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

(...)”.

Lo anterior es así, porque esa norma convencional protege los derechos políticos de los ciudadanos, concretamente el de votar y ser votado en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal y por voto secreto, es decir, prevé una condición genérica respecto a la posibilidad de participar en las elecciones, cuando la norma reclamada no se está refiriendo a esos derechos políticos en concreto, sino que regula un aspecto del derecho electoral, a saber, la propaganda por medio de artículos promocionales utilitarios; de ahí que no exista inobservancia a los derechos políticos que protege la Convención.

Por lo razonado, ante lo infundado de los conceptos de invalidez del partido actor, este Tribunal Pleno determina la validez del artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**DÉCIMO TERCERO. Tema 7. Elección consecutiva de diputados.**

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 202, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es inconstitucional porque viola el derecho de ser votado, en virtud de que prevé que para el caso de los diputados que busquen la reelección, sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior; aduce que esto rompe con la facultad de autodeterminación que tiene el legislador para optar por un distrito electoral o, en el peor escenario, en el caso de que exista una modificación a la distribución territorial, es decir, ocurriera una redistribución, se perdería ese derecho a ser reelecto.

El artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación:

**“Artículo 202.** Los candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género.

**Para el caso de los diputados que busquen la reelección solo podrán ser postulados por el mismo Distrito Electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, o bien siendo incluidos en la lista de Diputados por el principio de Representación Proporcional del partido político que los postuló inicialmente, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este Código.**

**Los Diputados electos por el Principio de Representación Proporcional, que pretendan la reelección podrán ser postulados tanto por el Principio de Mayoría Relativa como por el de Representación Proporcional, del partido político que los postuló inicialmente de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este Código”.**

El artículo combatido establece que los diputados que busquen la reelección, sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, o bien siendo incluidos en la lista de diputados por el principio de representación proporcional del partido que los haya postulado inicialmente.

Esa disposición remite al diverso 16, apartado C del mismo Código local<sup>26</sup> que regula la forma en la que se integra el Congreso del

---

<sup>26</sup> **“Artículo 16.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de Diputados que se denomina "Congreso del Estado", el cual se integra con veintiséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince Diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, de los cuales:

(...).

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

(...).

Los diputados podrán ser electos de manera consecutiva, hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o

Estado de Puebla, en cuyo párrafo quinto se dispone que los diputados podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos; y que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por otra parte, el artículo 116, fracción II, segundo párrafo de la Constitución General de la República, prevé que las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos; así como que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Esa disposición se reproduce a continuación:

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

(...).

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

**Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la**

---

candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(...).”

**coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.  
(...)"**.

También es importante citar lo considerado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, en relación con la reforma al artículo 116 de ésta, en el segmento transcrito, esto es, respecto de la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores, de donde se desprende lo siguiente:

**"(...).**

**Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejada ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.**

**Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas.**

**En ese sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos necesario señalar las características de la elección consecutiva de legisladores que para tal efecto se regularán en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo.**

**Igualmente, se propone que si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato**

independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna.

De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
(...)”.

Precisado lo anterior, debe decirse que no asiste la razón al partido promovente de la acción, en virtud que la disposición combatida no viola el derecho de ser votado, pues no contiene restricción alguna en ese sentido, por el contrario, reconoce la llamada “elección consecutiva” de los diputados de la legislatura del Estado de Puebla, lo que es congruente con lo ordenado en la Constitución Federal que la permite con la única limitación de que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Lo anterior significa que el Poder Reformador, al fijar esa única limitación en el texto constitucional, dejó en el campo de la libertad de configuración legislativa de que gozan los Estados, la regulación pormenorizada de ese derecho, con la limitación lógica de respetar esa posibilidad de reelección de los legisladores locales. Aún más, la pretensión del legislador local se entiende, si se toma en cuenta que el Poder Reformador tuvo entre las razones que explican la reelección, la consistente en que los legisladores tengan un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo.

Por tanto, el legislador del Estado de Puebla conforme a la libertad de configuración legislativa, puede establecer los requisitos necesarios para que, quien se postule como candidato a legislador, tengan el perfil para ello, con limitaciones que no hagan nugatorio el derecho fundamental de que se trata, en el caso, el derecho a ser votado que protege el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, el cual no se entiende violado con la regulación combatida, que finalmente reconoce la reelección de los legisladores.

No se desconoce el alegato del partido político actor relativo a la vulneración del derecho de ser votado en el caso de que exista una modificación a la distribución territorial, es decir, que ocurriera una redistribución; sin embargo, esa argumentación no demuestra la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, ya que como se apuntó, reconoce el derecho a la elección consecutiva, con la condicionante que el legislador local introdujo con base en su libertad de configuración legislativa.

Aquí cabe destacar que la exigencia referida, es decir, que la reelección opere para personas postuladas por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, no restringe el derecho a ser votado, pues de acuerdo con los antecedentes del procedimiento de reforma constitucional que permitió la elección consecutiva de legisladores, se advierte que el Poder Reformador sustentó la regla en la idea de que los legisladores tuvieran un vínculo más estrecho con los electores, porque éstos son los que ratifican mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados. Esto significa que la norma reclamada busca

maximizar el fin perseguido de la reelección, que no es otro que el de la rendición de cuentas, ya que es el ciudadano el que puede calificar el desempeño del candidato electo, lo que explica que la disposición haga referencia a una reelección por el mismo distrito electoral, en virtud de que son sus habitantes los que pueden llevar a cabo ese juicio de rendición de cuentas.

Con base en lo expresado, ha lugar a declarar infundado el concepto de invalidez de que se trata y, por ello, reconocer la validez del artículo 202, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**DÉCIMO CUARTO. Tema 8. Permanencia del Secretario Ejecutivo en el cargo.**

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que es inconstitucional el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reformó el Código de Instituciones y Procesos Electorales en el Estado Puebla, en virtud de que permite la intervención del Congreso del Estado en la designación del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local, pues la norma prevé que aquél que se encuentre en funciones como Secretario, una vez que asuman sus cargos los nuevos Consejeros Electorales, derivado de la renovación del Consejo General del Organismo Público local, continuará en el desempeño de éste por el periodo que fue designado, lo que viola la autonomía de ese órgano constitucional autónomo.

Argumenta que de acuerdo con el artículo 3, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Instituto Electoral del Estado es un organismo público de carácter

permanente, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. Así como que de acuerdo con los 83 y 89, fracción IV del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el Consejo General de ese Instituto tiene como atribución la de elegir, entre otros, al Secretario Ejecutivo, por lo que es indudable que esa facultad se encuentra dentro de la potestad del órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral local; por tanto, bajo ninguna circunstancia o excepción se puede considerar que el Poder Legislativo del Estado cuente con atribuciones como la combatida, que de alguna forma implica que ese Poder, está nombrando al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local; de ahí la inconstitucionalidad de la disposición combatida, ya que las disposiciones referidas establecen que el nombramiento del Secretario Ejecutivo corresponde exclusivamente al Pleno del Consejo General de ese Instituto, sin excepción alguna.

Que es claro que es, a los consejeros electorales, a quienes les compete la tarea de nombrar a quién funja como su Secretario Ejecutivo, quien con fundamento en la Ley Electoral local realiza diversas funciones que guardan relación directa con la tarea encomendada constitucionalmente al Instituto Electoral del Estado, por lo que en condiciones naturales debe ser el órgano de dirección quien nombre a ese funcionario, pues así también éste asumiría la responsabilidad que se le concede a esa persona; de ahí que el Congreso del Estado de Puebla transgrede la autonomía constitucional de la que se encuentra investido el organismo público local, pues corresponde al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, designar a todos y cada uno de los titulares de las áreas administrativas que conforman ese organismo.

Al respecto, el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad de veintidós de agosto de dos mil quince, es del tenor siguiente:

**“DÉCIMO PRIMERO.** El Secretario Ejecutivo del Instituto, que se encuentre en funciones una vez que asuman sus cargos los nuevos Consejeros Electorales derivado de la renovación del Consejo General del Organismo Público Local, continuará en el desempeño de su cargo por el periodo que fue designado”.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 41, fracción V, primer párrafo de la Constitución Federal, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución; y el apartado C de esta fracción, primer párrafo<sup>27</sup>, prevé que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de la Constitución, así como enumera las funciones que le son propias.

Por su parte el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la misma Constitución Federal<sup>28</sup>, dispone que las Constituciones y leyes

---

<sup>27</sup> “**Artículo 41.** (...)”.

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

(...).

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

(...)”.

<sup>28</sup> “**Artículo 116.** (...)”.

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;

de los Estados en materia electoral, garantizarán que, 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; que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones.

También es importante tener presente que de acuerdo con el artículo 3, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Instituto Electoral del Estado es el organismo público local, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, al cual se le encomienda la función estatal de organizar las elecciones; así como que el Consejo General será el órgano superior de dirección de ese Instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, el cual estará integrado por los funcionarios que la propia norma enumera. Disposición que resulta conveniente transcribir:

**“Artículo 3°. El pueblo ejerce su soberanía por medio por (sic) los Poderes del Estado, en los casos de su competencia, en la forma y términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.**

**(...).**

**II. El Instituto Electoral del Estado será el organismo público local, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de carácter permanente, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. En el ejercicio de estas funciones serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y máxima publicidad. Además tendrá a su**

---

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

cargo, en los términos de esta Constitución y de la Ley respectiva, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

Los órganos del Instituto estarán integrados invariablemente por ciudadanos, quienes de manera exclusiva, con su voto, tomarán las decisiones del organismo; y los partidos políticos en los términos que prescriban las disposiciones legales relativas.

El Instituto deberá vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las disposiciones de esta Constitución y sus correspondientes reglamentarias, que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; contribuir al desarrollo de la vida democrática; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de miembros de los Ayuntamientos del Estado; asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones; vigilar la autenticidad y efectividad del voto; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política y la educación cívica.

El Consejo General será el Órgano Superior de Dirección del Instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto.

El Consejo General se reunirá la cuarta semana de noviembre del año previo a la elección para declarar el inicio del proceso electoral.

El Consejo General del Instituto se integrará por:

- a) Un Consejero Presidente con derecho a voz y voto.
- b) Seis Consejeros Electorales con derecho a voz y voto;
- c) (Derogado).
- d) Un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto;
- e) El Secretario Ejecutivo del Instituto, quien es también el Secretario del Consejo General, con derecho a voz y sin voto;
- f) (Derogado).
- g) (Derogado).

Los partidos políticos representados en el Congreso podrán participar mediante un representante legislativo en las sesiones del Consejo General como invitados permanentes, no contarán para la integración del quórum, y sólo tendrán derecho a voz sin voto.

La designación y remoción del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establece la legislación correspondiente.

Los Consejeros Electorales Estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos. La retribución que perciban los Consejeros Electorales no podrá ser menor a la prevista para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Los Consejeros Electorales, el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación, de beneficencia o de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

El Secretario Ejecutivo del Instituto será nombrado por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

Corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, realizar el cómputo final de la elección de Gobernador, formular la declaración de validez de la elección y expedir la constancia de Gobernador electo a favor del candidato que hubiera alcanzado el mayor número de votos.

El Instituto Electoral del Estado, será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, contando en su estructura con un cuerpo directivo y técnico, en términos de la legislación aplicable. El Instituto contará con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, sus atribuciones y funcionamiento se regulará en el Código de la materia.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo de la Comisión correspondiente del Instituto Nacional Electoral; con excepción de los casos en que le sea delegada dicha función al Instituto Electoral del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables.

La Ley contemplará la conformación de la Comisión correspondiente y de la estructura de la Unidad encargada de desarrollar los trabajos de fiscalización que de acuerdo con las leyes generales en la materia le corresponden al organismo público local, estableciendo conforme a dichas disposiciones sus atribuciones y estructura.

(...)”.

Como consecuencia de lo ordenado en los preceptos referidos tanto de la Constitución Federal y como de la Constitución local, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé en su artículo 79 que el Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto Electoral local; y el diverso 89 enumera las atribuciones de ese Consejo, en cuya fracción IV prevé que le corresponde elegir entre otros, al Secretario Ejecutivo a propuesta en terna del Consejero Presidente, lo que a su vez se reproduce en el

diverso 83 del propio ordenamiento, esas disposiciones se transcriben a continuación:

**“Artículo 79.** El Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto.

El Consejo General se reunirá en la cuarta semana de noviembre del año previo al de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral”.

**“Artículo 89.** El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

(...).

IV. Elegir al Secretario Ejecutivo, al Titular de la Contraloría Interna del Instituto, y al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización a propuesta en terna del Consejero Presidente;

(...)”.

**“Artículo 83.** El Secretario Ejecutivo del Instituto será nombrado por el Consejo General, a propuesta en terna del Consejero Presidente. Durará en el ejercicio de su encargo siete años, quien podrá ser ratificado por una sola vez”.

Finalmente, se considera de utilidad conocer las atribuciones del Secretario Ejecutivo, las cuales se encuentran previstas en el artículo 93 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que a continuación se cita:

**“Artículo 93.** El Secretario Ejecutivo tendrá las atribuciones siguientes:

I. Asesorar al Consejero Presidente en el ejercicio de sus atribuciones;

II. Someter a consideración del Consejo General el orden del día de las sesiones; declarar la existencia del quórum; dar fe de lo actuado en las sesiones; levantar el acta circunstanciada correspondiente y someterla a la aprobación del Consejo General;

III. (Derogada).

IV. Dar cuenta de los proyectos de dictamen de las Comisiones Permanentes y Especiales;

V. Presentar a consideración del Consejo General los proyectos de acuerdos y resoluciones;

VI. Recibir y substanciar los recursos que le correspondan en términos de este Código;

VII. Informar al Consejo General de las resoluciones dictadas por el Tribunal;

- VIII. Proveer oportunamente lo necesario para las publicaciones que ordena este Código y las que disponga el Consejo General;
- IX. Tener a su cargo el archivo del Consejo General;
- X. Expedir la certificación de documentos que soliciten los representantes de los partidos políticos;
- XI. Dar fe de las actuaciones del Consejo General y de las de los órganos centrales del Instituto;
- XII. Coordinar las acciones de los Consejos Distritales y Municipales del Instituto, informando permanentemente al Consejero Presidente del Consejo General;
- XIII. Recabar de los Consejos Distritales y Municipales, copia de las actas circunstanciadas de sus sesiones, por conducto de la Dirección de Organización Electoral;
- XIV. Recibir las solicitudes de registro para participar como partido político estatal;
- XV. Recibir de los partidos políticos, las solicitudes de registro de candidatos que le competen al Consejo General de manera supletoria;
- XVI. Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los Consejeros Electorales y de los representantes de los partidos políticos;
- XVII. Firmar conjuntamente con el Consejero Presidente del Consejo General, las boletas electorales, los acuerdos y resoluciones que emita;
- XVIII. Asesorar legalmente a la Junta Ejecutiva del Instituto, a fin de que el desarrollo de sus actividades se apegue estrictamente al principio de legalidad;
- XIX. Formular o revisar los convenios que el Consejero Presidente suscriba con autoridades federales, estatales y municipales, así como con particulares;
- XX. Tener a su cargo la Dirección Jurídica, y vigilar que las decisiones que aprueben los órganos del Instituto, así como su operación técnica y administrativa se ajusten a lo dispuesto en este Código.
- XXI. (Derogada).
- XXII. Cumplir los acuerdos del Consejo General en el ámbito de su competencia;
- XXIII. Someter a consideración del Consejo General, a través del Consejero Presidente, los asuntos de su competencia;
- XXIV. Vigilar el cumplimiento permanente del Principio de Legalidad en las actuaciones del Instituto;
- XXV. Formular los proyectos de acuerdos y resoluciones;
- XXVI. Expedir las certificaciones de documentos que sean solicitadas por los órganos centrales del Instituto, las autoridades federales, estatales y municipales, pudiendo en cada caso, delegar esta atribución en los Directores del Organismo, en lo que concierne a las documentales que obren en sus archivos;
- XXVII. (Derogada)
- XXVIII. Integrar los expedientes de las elecciones, con las actas de cómputo de la elección de Diputados por ambos principios, de Gobernador y de miembros de Ayuntamientos;
- XXIX. Revisar que la documentación y materiales electorales, que se sometan a consideración del Consejo General, se encuentren conforme a las reglas, lineamientos, criterios y formatos que apruebe el Instituto Nacional Electoral;
- XXX. Ejercer las partidas presupuestales asignadas por el Consejo General y rendir anualmente al Consejo General, a más tardar en el mes de abril, informe sobre el ejercicio del presupuesto correspondiente al año anterior;

- XXXI. Proporcionar a los órganos centrales del Instituto y a los Consejos Distritales y Municipales, la documentación y demás elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- XXXII. Elaborar la memoria y estadística electoral;
- XXXIII. Dar cuenta al Consejo General de los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Distritales y Municipales del Instituto;
- XXXIV. Poner a consideración del Consejero Presidente del Consejo General el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;
- XXXV. Preparar para la aprobación del Consejo General, el proyecto de convocatoria y calendario para elecciones extraordinarias, en su caso;
- XXXVI. En su caso, sugerir al Consejo General el mecanismo para la difusión inmediata de los resultados preliminares de las elecciones, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto Nacional Electoral;
- XXXVII. Plantear al Consejo General, a través del Consejero Presidente, las bases de la convocatoria para la contratación del personal eventual del Instituto;
- XXXVIII. Supervisar la instalación y funcionamiento de los Consejos Distritales y Municipales;
- XXXIX. Expedir los documentos de identificación correspondientes al personal del Instituto;
- XL. Conducir la operación técnica y administrativa del Instituto y supervisar el desarrollo funcional de las actividades de sus Direcciones;
- XLI. Plantear y ejecutar la política de comunicación social del Instituto;
- XLII. Elaborar el proyecto del diseño de la imagen institucional del Instituto y proponerlo al Consejo General para su aprobación;
- XLIII. Instaurar los mecanismos para el contacto institucional del organismo con los medios de comunicación;
- XLIV. Exponer, implementar y ejecutar la campaña de difusión del voto y promoción de la participación ciudadana, durante la organización del proceso electoral; y
- XLV. Ejercer y atender oportunamente la función de la oficialía electoral por sí, o por conducto de los secretarios de los consejos distritales o municipales, u otros servidores públicos del Instituto en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral, en los términos del reglamento que al efecto apruebe el Consejo General. El Secretario Ejecutivo podrá delegar la atribución en los servidores públicos a su cargo.
- En el ejercicio de la función de oficialía electoral, el Secretario Ejecutivo, los secretarios de los consejos distritales y municipales, así como los demás funcionarios en quien se delegue esta función tendrán las siguientes atribuciones, las cuales deberán realizarlas de manera oportuna:
- a) A petición de los partidos políticos, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales.
- b) Solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de la función electoral durante el desarrollo de la jornada electoral en el proceso electoral.
- c) La (sic) demás que el Consejo General emita en el reglamento que para tal efecto expida.
- XLVI. Las demás que le confieran este Código, el Consejo General, el Consejero Presidente y las disposiciones relativas”.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno determina que le asiste la razón al Partido Revolucionario Institucional, en cuanto combate el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reformó el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad, el veintidós de agosto de dos mil quince, ya que en él se prevé que continuará en el desempeño de su cargo por el periodo que fue designado, el Secretario Ejecutivo del Instituto que se encuentre en funciones una vez que asuman sus cargos los nuevos Consejeros Electorales derivado de la renovación del Consejo General del organismo público local, lo que violenta la autonomía e independencia que la Constitución Federal otorga al Instituto Electoral del Estado.

En efecto, de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se modificó de manera sustancial la forma de integración y atribuciones de los organismos públicos locales electorales y en todo momento se buscó el respeto irrestricto a su autonomía e independencia, lo que claramente quedó reflejado en el artículo 3, fracción II de la Constitución de la propia Entidad Federativa y en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla que ahora se analiza, en el cual, claramente se establece la naturaleza del Instituto Electoral local, así como las características y atribuciones de su Consejo General, quien como órgano superior de dirección tiene entre otras atribuciones, la de elegir al Secretario Ejecutivo, a propuesta en terna del Consejero Presidente; por ello, con base en ese contexto constitucional y legal no existe justificación alguna que explique porqué el Poder Legislativo del Estado decidió la permanencia del Secretario Ejecutivo del Instituto, a pesar de que se

está ante nuevos Consejeros Electorales como consecuencia de la renovación del Consejo Electoral.

Sobre todo si se toma en cuenta la importancia de las atribuciones que tiene el Secretario Ejecutivo, quien con apoyo en el artículo 93 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, realiza diversas funciones que guardan relación directa con la tarea encomendada constitucionalmente al Instituto Electoral del Estado, lo que explica que sea el órgano de dirección quien lo nombre; por tanto, el artículo décimo primero transitorio del Decreto combatido es contrario a la independencia y autonomía de la que goza ese Instituto, pues se traduce en una injerencia de un Poder Estatal en las decisiones de un órgano que es autónomo.

En consecuencia, ha lugar a declarar la invalidez de la disposición de tránsito combatida y, por ende, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla deberá proceder en los términos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, esto es, deberá elegir al Secretario Ejecutivo a propuesta en terna de su Consejero Presidente.

#### **DÉCIMO QUINTO. Tema 9. Precampañas.**

Morena aduce que el artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, transgrede los diversos 41, fracción I, 116, fracción IV, incisos b), j) y m), y 133 de la Constitución Federal, en relación con el segundo transitorio, fracción I, inciso b) del Decreto de reforma constitucional en materia política-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, porque prevé para la

realización de las precampañas de los candidatos de los partidos políticos un plazo irrisorio frente al de duración de las campañas electorales, que es tres o seis veces mayor al de las precampañas; aunado a su inmediatez con el periodo de presentación del registro de candidatos, lo que trastoca la garantía de acceso a los órganos de justicia intrapartidaria de aquellos candidatos que resulten afectados por decisiones surgidas de los procesos internos, impugnaciones que pueden no quedar resueltas antes del inicio de las campañas.

Que lo anterior es así, porque las porciones normativas impugnadas prevén que las precampañas (ya sea para renovación de los Poderes Ejecutivo o Legislativo y miembros del ayuntamiento o sólo para los dos últimos), tendrán una duración máxima de diez días y se realizarán durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos, lo que afecta los derechos de los precandidatos que estimen irregular alguna decisión surgida del proceso interno de su partido, y los de quienes, a la postre, puedan ser candidatos registrados, por la incertidumbre que genera el hecho de que, si las precampañas se realizan sólo dentro de los diez días previos al inicio del período de presentación del registro de candidatos, y este último periodo sólo dura una semana según lo previsto en el artículo 206, párrafo primero del Código combatido<sup>29</sup>, aunado a los plazos que señala el diverso 213 del mismo ordenamiento legal<sup>30</sup>, tal

---

<sup>29</sup> “**Artículo 206.** El registro de candidatos a Gobernador, se realizará durante la segunda semana de marzo del año de la elección, para el caso de Diputados por ambos principios y miembros de ayuntamientos el plazo para solicitar el registro será durante la segunda semana del mes de abril del año de la elección, ante los órganos competentes siguientes: (...).”

<sup>30</sup> “**Artículo 213.** Recibida la solicitud de registro de candidatos por el Consejero Presidente del órgano que corresponda, dentro de los siete días siguientes de su recepción, verificará que se haya cumplido con todos los requisitos señalados en este Capítulo, conforme a las reglas siguientes:  
I. Vencido el plazo anterior, si se advierte que hubo omisión de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente para que, dentro de las setenta y dos horas siguientes, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya al candidato, siempre que esto pueda realizarse dentro de los plazos que señale este Código;  
II. Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de dichos plazos será desechada de plano;

situación obligaría a los partidos políticos a superponer los actos de sus órganos de justicia partidaria necesarios para resolver los medios de impugnación internos, precisamente cuando esté corriendo la semana de presentación de las solicitudes de registro de candidatos o, inclusive, cuando ya se estén celebrando las sesiones de los órganos electorales que resuelven sobre ese registro.

Que al empalmar prácticamente las precampañas con el inicio del periodo de presentación de solicitudes de registro, aunado a la exigua e irrazonable duración de esas precampañas, se advierte que el legislador demandado soslayó tomar en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, esto al suprimir el periodo de intercampañas en el que ordinariamente se deberían desahogar los actos relativos a la garantía de acceso de los precandidatos a la justicia intrapartidaria, en función de lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso b) del Decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, precepto que se viola por el diseño impuesto por el legislador local.

Agrega que otro motivo de inconstitucionalidad deriva de la regla establecida por el legislador local en el sentido de que las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y

---

III. Al cuarto día siguiente al vencimiento del plazo referido en el primer párrafo de este artículo los Consejos General, Distritales y Municipales celebrarán sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan y que no presentaron algún tipo de observación por la autoridad electoral. En el caso de que la solicitud o documentación fue objeto de algún requerimiento, los Consejos competentes sesionarán para otorgar los registros respectivos al cuarto día, contados a partir del día siguiente de la conclusión de la presentación de solventaciones.

El registro de candidatos independientes se dará en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior;

IV. Los Consejos Distritales y Municipales comunicarán de inmediato al Consejo General, el acuerdo relativo al registro de candidatos, fórmulas o planillas que hayan realizado durante la sesión a que se refiere el párrafo anterior; y

V. Al concluir dicha sesión los Consejeros Presidentes de los Consejos respectivos, harán público en los estrados del local de los órganos el registro de candidatos acordado.

ayuntamientos, no podrán exceder de diez días, lo que vulnera lo establecido en los preceptos constitucionales ya invocados, habida cuenta de que por una parte, se impuso una misma regla de duración de las precampañas políticas para supuestos de hecho distintos, y de manera irrazonable por lo exigua; y que ello se corrobora con la simple comparación de la disposición combatida frente a lo establecido en el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, de donde se advierte que, en lo que atañe a la duración de las precampañas, existe una disparidad entre lo legislado en el Estado de Puebla y lo dispuesto en la Constitución, pues si bien es cierto que, constitucionalmente, el plazo máximo de las precampañas en cualquier caso no puede exceder de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, también lo es que en el Estado de Puebla las campañas para gobernador duran sesenta días, y las de diputados y ayuntamientos sólo treinta, por lo que al durar las precampañas solamente diez días, en cualquier caso representan una sexta parte de la duración de las campañas para gobernador, y sólo una tercera parte del tiempo de duración de las demás campañas locales, de donde es claro que se está ante un plazo de precampaña irrazonable.

Esa disposición también es impugnada por el Partido Revolucionario Institucional, pues argumenta que es inconstitucional el artículo 200 Bis, apartado B, fracciones II y VI del Código impugnado, porque la primera de ellas establece que las precampañas deberán forzosamente realizarse durante los diez días previos al periodo de registro de candidatos, lo que resulta inconstitucional, y la diversa fracción VI de ese apartado prevé que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por

lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate; es decir, la disposición deja a todo partido político y a sus aspirantes en claro estado de indefensión, puesto que exige un periodo forzoso de precampañas de diez días previos al inicio del periodo de registro y ordena el retiro de toda propaganda de precampaña tres días antes de dicho periodo de registro, de donde se advierte, que la simple redacción de la ley se convierte en desproporcional, incierta y absurda, al negar de forma efectiva el derecho de promoción que todo precandidato tiene durante una precampaña, puesto que lo pone en la disyuntiva de cumplir con la ley en el retiro de la propaganda o de perder ese derecho, frente a la oportunidad de convencer a los militantes de su partido para votar por él en la jornada comicial interna.

Que la redacción también es inconstitucional al no prever posterior al periodo de precampaña, un periodo de reflexión, una fecha para jornada comicial o, en su defecto, un periodo mínimo para que las instancias intrapartidistas resuelvan cualquier controversia suscitada con motivo del proceso interno, lo que niega a los partidos políticos su derecho de autodeterminación y no permite autonomía en sus procesos internos, violando con ello los derechos de la militancia. Por tanto, se violan los artículos 41, fracciones I y II, 116 fracción IV, inciso j) de la Constitución Federal, en relación con el diverso 44 de la Ley General de Partidos Políticos, porque estos preceptos ya establecen de manera clara y contundente cuál es la forma en que se deben otorgar los plazos a los partidos políticos para determinar sus candidatos, los que además a nivel interno deben contar con los plazos necesarios para dirimir cualquier controversia interna que se suscite, lo que no permite la disposición combatida con los plazos que prevé.

El artículo impugnado se transcribe a continuación:

**“Artículo 200 Bis.** Los partidos políticos debidamente acreditados o registrados ante el Instituto, con base en sus estatutos o normatividad interna aplicable, podrán realizar precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a puestos de elección popular ante los organismos electorales competentes para su registro.

(...).

A. Para los efectos de este Código se entenderá por:

I. Precampaña Electoral.- Al conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por ciudadanos que aspiran a ser candidatos para algún cargo de elección popular y dentro de un proceso de selección interna organizado por un partido político con el propósito de ser postulados por éste. Las precampañas forman parte del proceso electoral y se circunscriben a la etapa preparatoria de la elección;

II. Actos de Precampaña.- Todos aquéllos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular;

III. Propaganda de Precampaña. El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones, que durante la precampaña electoral, difunden los precandidatos, con el propósito de dar a conocer sus propuestas a los militantes y simpatizantes del partido político por el que aspiran ser postulados y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

Durante las precampañas solo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.

IV. Precandidato. Es el ciudadano que decide contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su postulación como candidato a un cargo de elección popular.

B. Del inicio y término de las precampañas:

(...).

II. En el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación de los Poderes Ejecutivo, o Legislativo así como (sic) y miembros de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos.

En el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación del Poder Legislativo y miembros de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos.

Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.

Los partidos políticos fijarán los plazos y duración de sus precampañas según su normatividad interna, pero en ningún momento podrán iniciar o concluir fuera de los plazos establecidos. El tiempo se computará a partir de la fecha en que los aspirantes, en términos de la convocatoria respectiva, queden debidamente registrados ante los órganos competentes responsables de la preparación, organización, conducción y validación del proceso interno.

(...).

**VI. Los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate.**

En caso de no hacerlo, se pedirá a las autoridades municipales procedan a realizar el retiro, aplicando el costo de dichos trabajos con cargo a las prerrogativas del partido político infractor.

Los partidos políticos tomarán las medidas necesarias para que sus precandidatos cumplan con esta disposición.

(...)”.

El artículo cuestionado regula las precampañas que podrán realizar los partidos políticos para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a puestos de elección popular ante los organismos electorales competentes para su registro; asimismo en su apartado A define lo que el Código entenderá por precampaña electoral, actos de precampaña, propaganda de precampaña y precandidato. Y en las porciones específicamente combatidas dispone que en el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación de los Poderes Ejecutivo, o Legislativo, así como de los integrantes de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos; que en el caso de que el proceso electoral tenga como fin la renovación del Poder Legislativo e integrantes de Ayuntamientos, las precampañas no podrán exceder de diez días, y deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos; y que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para

su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate.

El artículo 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

**“Artículo 116. (...).**

**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:**

**(...).**

**j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;**

**(...)”.**

Respecto de esa disposición constitucional este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015<sup>31</sup>, expresó que en ella el Constituyente Permanente estableció un parámetro para la duración de las campañas electorales locales, otorgando al legislador estatal la libertad para actuar dentro del mismo.

Por otro lado, es importante señalar que este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 77/2015 y 78/2015<sup>32</sup>, analizó el artículo 4, fracción I, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Puebla, que en esa porción normativa se refiere a las reglas para las campañas y las precampañas electorales de los partidos políticos; esa disposición es del tenor siguiente:

---

<sup>31</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, quien hizo suyo el asunto en sustitución del Ministro Juan N. Silva Meza, resuelta en sesión de diez de septiembre de dos mil quince.

<sup>32</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince.

**“Artículo 4°. Los partidos políticos nacionales y estatales, acreditados o registrados, respectivamente, en términos de la legislación general aplicable y la que se emita en el Estado, participarán en las elecciones, para Gobernador, Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y miembros de Ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el Código respectivo les señale.**

**I. El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado deberá establecer:**

**(...).**

**c) Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta días para la elección de gobernador y de treinta días para la elección de diputados locales y ayuntamientos; las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, no podrán exceder de diez días.**

**(...)”.**

En la acción referida se declaró la validez de esa disposición bajo la consideración de que el artículo 116 constitucional establece un plazo mínimo y un plazo máximo para la duración de las campañas y, por tanto, queda a la libre configuración de las entidades federativas establecer los plazos pertinentes en su legislación electoral local. En ese contexto, se determinó que la norma transcrita cumplió con los márgenes establecidos en la Constitución Federal, es decir, ésta permite que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador, lo que genera la posibilidad de que el Congreso local fije los parámetros respectivos dentro de ese margen; y por lo que toca a diputados también prevé un plazo de treinta y a sesenta días, lo que también constituye un margen dentro del cual las entidades pueden regular los plazos que estimen adecuados, dentro de su libertad de configuración legislativa.

Asimismo, en esa acción se determinó declarar la validez del diverso plazo establecido para las precampañas, es decir, de aquella hipótesis normativa que establece que las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, no podrán exceder de diez días.

Ahora, partiendo de esa declaratoria de validez del precepto de la Constitución local y llevada al Código Electoral que se combate, se concluye que el artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no viola lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución Federal, porque de acuerdo con éste las campañas electorales durarán de sesenta a noventa días para la elección de gobernador, y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; y las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, lo que implica que la duración de las precampañas no tendría que ser superior a veinte, cuarenta o sesenta días, por corresponder a los límites que prevé la Constitución Federal, tal y como lo reconoció este Tribunal Pleno en la acción 77/2015 y su acumulada.

Por ello, partiendo de ese cálculo y de la libertad de configuración legislativa que en este rubro se ha reconocido a las legislaturas locales, debe decirse que la duración que se fijó para las precampañas en diez días, no excede el límite máximo constitucionalmente permitido, si se tiene en cuenta que la Constitución Federal no establece un plazo mínimo en el que se deban realizar las precampañas.

En este apartado es necesario precisar que el Poder Reformador buscó el establecimiento de un modelo que privilegie el tiempo destinado a las campañas sobre las precampañas, pues en ningún caso éstas podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, a partir de que es en esa etapa donde los partidos políticos enfocan sus estrategias en busca del voto ciudadano en un proceso electoral, lo que explica que se destine un mayor tiempo para esos fines, de los que ordinariamente podría requerir un procedimiento interno para seleccionar a un candidato para determinado cargo de elección popular.

Ahora bien, la circunstancia de que el plazo de diez días que prevé la norma cuestionada, no resulte inconstitucional por no exceder los límites máximos que prevé la Constitución Federal, no impide a este Tribunal Pleno analizar el resto de argumentaciones que se hicieron valer en su contra; y en este sentido, debe decirse que asiste la razón a los partidos políticos en cuanto argumentan que el artículo 200 Bis, apartado B, fracciones II y VI del Código combatido, es inconstitucional porque no prevé el periodo que debe ocurrir entre la conclusión de la precampaña y el inicio del registro de candidatos, lo que implica una violación a lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

En efecto, los artículos 39, numeral 1, inciso j) y 40, numeral 1, inciso h) de la Ley General de Partidos Políticos<sup>33</sup>, prevén

---

<sup>33</sup> **Artículo 39.**

1. Los estatutos establecerán:

(...).

j) Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones, y

(...)"

**Artículo 40.**

respectivamente, que los estatutos de esos institutos políticos establecerán, entre otras cuestiones, las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones; y que los partidos políticos deberán establecer como derechos de sus militantes, al menos, el de tener acceso a la jurisdicción interna del partido político.

Esto significa que de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos, existen instancias de justicia partidista, es decir, instancias para la resolución de conflictos al interior de los partidos políticos, por lo que en el supuesto de que en una contienda de selección de candidatos existiera alguna inconformidad con los resultados, se abre la posibilidad de que los probables afectados acudan a los órganos internos de los partidos políticos para resolver los medios de impugnación respectivos, supuesto en el cual, debe existir un tiempo razonable para agotar esa instancia interna y, en su caso, acudir a tribunales, desde luego con las limitaciones de tiempo propias de la materia electoral. Por ello, si la norma combatida prevé que las precampañas deberán realizarse durante los diez días previos al inicio del periodo de presentación del registro de candidatos, es claro que no contempla el tiempo necesario entre la conclusión de las precampañas y la fecha de inicio para registro de candidatos; espacio de tiempo en el cual, se podrían resolver los probables conflictos al interior de un partido político en la designación de sus candidatos.

---

1. Los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos, los siguientes:

(...).

h) Tener acceso a la jurisdicción interna del partido político y, en su caso, a recibir orientación jurídica en el ejercicio y goce de sus derechos como militante cuando sean violentados al interior del partido político;

(...)"

Pero lo anterior, empeora aún más, cuando la fracción VI del artículo 200 Bis dispone que los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar la propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos, lo que significa que sobrepone ese plazo de tres días con el propio plazo de precampañas, sin contemplar además, como ya se apuntó, un plazo prudente para las impugnaciones que en su caso surgieran dentro de los procedimientos internos de selección de candidatos.

En esta ejecutoria, al igual que en los precedentes citados, se ha hecho énfasis en el criterio de este Tribunal Pleno sobre la libertad de configuración legislativa que tienen los Congresos locales en esta materia; sin embargo, ello no implica darle validez a disposiciones que no prevén un orden y sistema necesarios para obtener la seguridad jurídica y certeza que exige la materia electoral, pues como se apuntó, la disposición combatida no contiene previsión alguna sobre la existencia del tiempo que debe correr entre la conclusión de la precampaña y el registro de los candidatos y, en este sentido, se subraya que ese plazo que omitió contemplar el legislador local, debe ser acorde con los periodos de tiempo propios de la materia electoral, es decir, el hecho de que el derecho electoral se distinga por la exactitud de los plazos que se prevén para cada etapa del proceso electoral, no puede llevarnos al extremo de desconocer la existencia de periodos necesarios para brindar la seguridad jurídica y certeza referidas.

Ello aunado al problema que provoca la circunstancia de que la fracción VI del artículo combatido, prevé que por lo menos tres días

antes al inicio del plazo para el registro de candidatos, se deberá retirar la propaganda electoral de precampaña, lo que implica que reduce ésta a siete días porque sobrepone esa obligación de retirar la propaganda con el propio plazo de precampaña, lo que sin duda atenta contra los principios de seguridad jurídica, certeza y justicia partidaria que protegen tanto la Constitución Federal como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos, de ahí que la norma combatida termine siendo asistemática con la propia naturaleza del proceso electoral.

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo y fracción VI del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; y al tratarse de una disposición que se refiere al plazo de las precampañas, ha lugar a ordenar al Congreso local legisle a la brevedad, observando lo determinado en esta ejecutoria, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

**DÉCIMO SEXTO. Tema 10. Representación de los partidos políticos y candidatos independientes ante el Instituto Electoral local.**

Movimiento Ciudadano argumenta que los artículos 157 y 201 Quinquies, apartado C, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son inconstitucionales porque carecen de idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad, ya que la representación partidista y de candidatos

ciudadanos ante el Instituto Electoral local guarda la misma vigencia prácticamente durante todo el proceso electoral, con independencia de las diferencias que existan en cada etapa de éste, de ahí que las normas referidas son contrarias a la Constitución Federal, porque la primera de ellas prevé que cuando el representante propietario de un partido político o candidato independiente dejen de asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones del Consejo General o de los órganos ante los cuales se encuentren acreditados, dejará de formar parte del mismo durante el proceso electoral de que se trate; y el diverso 201 Quinquies dispone, tratándose de candidatos independientes, que si la designación de representante no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva, perderá ese derecho; de donde es claro que esas disposiciones de manera irrazonable y desproporcionada permiten que tanto partidos políticos como candidatos independientes pierdan el derecho a tener representantes ante el Instituto Electoral local por cuestiones meramente formales.

Que el artículo 157 del Código reclamado viola el diverso 41 de la Constitución Federal, en virtud de que por una falta de carácter formal prohíbe la representación ante los órganos electorales, lo que transgrede el derecho de los partidos y de los candidatos ciudadanos a tener representación en dichos órganos, derecho que no es meramente instrumental, sino que su exigencia tiene como fin la vigilancia efectiva del desarrollo del proceso electoral y de las decisiones que tome la autoridad administrativa electoral que pudieran llegar a afectar la esfera de derechos del partido o del candidato ciudadano; en otras palabras, las disposiciones son inconstitucionales porque no permiten una efectiva representación de los partidos políticos o de los candidatos ciudadanos, por cuestiones meramente

formales, pues se les impide el registro necesario para ello. Y que lo anterior cobra relevancia si se toma en cuenta el precedente derivado del expediente SUP-REC-52/2015, de treinta y uno de marzo de dos mil quince, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se determinó que son excesivas y contrarias a los principios constitucionales consagrados en el artículo 41 de la Carta Magna, todas aquellas medidas de la autoridad electoral que tengan como consecuencia la privación de la representación partidista ante sus órganos.

Además, ese artículo 157 que se combate prevé consecuencias que resultan ajenas al propósito buscado y constitucionalmente admisible, consistente en la integración plural e incluyente de las autoridades administrativas de la materia, así como la participación ciudadana a través de los partidos políticos en el proceso deliberativo para la toma de decisiones que adoptan las autoridades electorales; en otras palabras, la cancelación de la representación provoca un daño mayor al proceso electoral, pues en lugar de reparar las consecuencias de la omisión de los partidos políticos, genera la imposibilidad absoluta de que los órganos se integren adecuadamente, por carecer de representación de un partido político, por lo que insiste en que esta medida tampoco es idónea al fin pretendido, invocando para ello la sentencia recaída al expediente SM-RAP- 03/2015, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

Por lo que toca al artículo 201 Quinquies, apartado C, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último, subraya su inconstitucionalidad por cuanto a la afectación que genera a los candidatos independientes y

su derecho de designar representantes ante las autoridades electorales, pues la norma prevé que si el registro correspondiente no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva, el candidato perderá ese derecho, de donde se está ante una norma inconstitucional pues no permite el registro pertinente por una cuestión formal, es decir, por hacerlo posteriormente a la fecha límite, lo que equivale a una pena excesiva que viola lo dispuesto en el artículo 22, párrafo primero de la Constitución Federal.

Agrega que los artículos combatidos dejan al margen tanto el interés difuso que representan los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público, como el principio constitucional de incluirlos en la integración de las autoridades administrativas electorales, lo que a su vez tiene un impacto en la representatividad que éstos ejercen respecto de la ciudadanía que respalda con su voto, así como a los candidatos independientes; se está ante una restricción que es ajena al fin legítimo de participación ciudadana a través de esas organizaciones de ciudadanos, pues de manera absoluta los preceptos reclamados hacen nugatoria su participación en los órganos correspondientes, durante lo que reste del proceso electoral local atinente; máxime que no se advierte de qué manera el incumplimiento a los plazos referidos violentaría el desarrollo del proceso electoral o pudiera implicar obstrucción al ejercicio de los derechos y libertades de los demás, o bien, ir en contra del interés general y sobre todo de la equidad.

El artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se transcribe a continuación:

**“Artículo 157.** Cuando el representante propietario de un partido político o Candidato Independiente y en su caso, el suplente, dejen de asistir sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones, ya sean del Consejo General o de sus órganos ante los cuales se encuentren acreditados, el partido político o Candidato Independiente, dejará de formar parte del mismo durante el proceso electoral de que se trate.

Para tal efecto, por cada inasistencia se requerirá a los representantes propietarios y suplentes registrados, para que acudan a la siguiente sesión y justifiquen su inasistencia documentalmente, en un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir del momento en que se les notifique el requerimiento, dando aviso al partido político o Candidato Independiente correspondiente y al Consejo General; la justificación documental deberá presentarse ante el órgano Electoral en el que se encuentre acreditado el representante.

Vencido el plazo para la justificación de la tercera inasistencia acumulada, el Consejero Presidente del órgano comunicará a los representantes y al partido político o Candidato Independiente correspondiente que han dejado de formar parte del mismo en el proceso electoral de que se trate. Lo anterior se hará del conocimiento del Consejo General”.

Por otro lado, los artículos 9 y 35, fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reproducen a continuación:

**“Artículo 9.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

**“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;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; (...).”

Las disposiciones constitucionales transcritas prevén, respectivamente, el derecho de los ciudadanos de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y que sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país; que son prerrogativas del ciudadano, entre otras, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

También es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, en cuanto establece la naturaleza y finalidad de los partidos políticos; esa disposición ordena 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:

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

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

**intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.**

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

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

**(...)”.**

De ese artículo se desprende que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese contexto constitucional puede concluirse que la Constitución Federal prevé un sistema electoral en el cual un aspecto fundamental lo constituye la regulación de los actos de los partidos políticos como entidades de interés público, cuya finalidad principal es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacional. Así, en particular, la libertad de asociación política, garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país. En otras palabras, el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal regula un tipo específico de asociación identificado como

partido político, que tiene como fin permanente cualquiera de los descritos en el párrafo que antecede, y que estas instituciones participarán en los procesos electorales en los términos que señale la ley. Éstos podrán ser de carácter nacional o estatal y, para efectos de su participación en el proceso electoral, deberá estarse a la ley federal o local según el tipo de elección respectiva.

También es importante tener presente lo dispuesto en los artículos 42, fracción IV, 54, fracción VI y 80, fracción IV del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla<sup>34</sup>, por cuanto establecen que son derechos de los partidos políticos que participen en los procesos electorales del Estado, entre otros, el de formar parte de los órganos electorales; que los partidos políticos tienen diversas obligaciones, destacando para el caso, la de formar parte del Instituto Electoral del Estado y de sus órganos a través de sus representantes designados conforme lo dispone el propio Código y la reglamentación que apruebe el Consejo General; así como que el Consejo General del Instituto Electoral referido, se integrará además de un Consejero Presidente y seis Consejeros electorales con derecho a voz y voto, con un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto.

---

<sup>34</sup> “**Artículo 42.** Son derechos de los partidos políticos que participen en los procesos electorales del Estado, los siguientes:

(...).

IV. Formar parte de los órganos electorales;

(...)”.

“**Artículo 54.** Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes:

(...).

VI. Formar parte del Instituto y de sus órganos a través de sus representantes designados conforme lo dispone este Código y la reglamentación que apruebe el Consejo General;

(...)”.

“**Artículo 80.** El Consejo General del Instituto se integrará por:

(...).

IV. Un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto; y

(...)”.

Precisado lo anterior, debe decirse en primer término, que en el proyecto sometido a la consideración del Tribunal Pleno, se proponía la declaración de validez del artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, bajo la consideración sustancial de que es una regla acorde a las obligaciones que tiene a su cargo un partido político, dada su naturaleza, por lo que no resulta irrazonable o desproporcionada.

Sin embargo, en la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, expresó una conclusión diversa, esto es, por la inconstitucionalidad de la disposición, con el voto en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo.

En consecuencia, no se alcanzó la votación calificada de ocho votos a que se refiere el artículo 72, de la Ley Reglamentaria y se procedió en este aspecto de la litis, a desestimar la acción intentada.

Por lo que toca al diverso problema jurídico correspondiente a lo dispuesto en el artículo 201 Quinquies del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, este Tribunal Pleno determina que los argumentos aducidos son infundados por lo siguiente:

Esa disposición se reproduce a continuación:

**“Artículo 201 Quinquies. A. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:**

**(...).**

**C. Los candidatos independientes, de conformidad con lo previsto por el reglamento de sesiones de los Consejos del Instituto aprobado por el Consejo General, podrán designar representantes con derecho a voz pero sin voto, ante los órganos del Instituto, en los términos siguientes:**

**(...).**

**Si la designación no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva perderá este derecho.**

**El registro y sustitución de los nombramientos de los representantes ante mesas directivas de casilla y generales, se realizará en los términos previstos en este Código.**

**Para el caso de que los referidos representantes falten a las sesiones a las que fueron convocados, se procederá conforme a lo previsto en este Código.**

**(...)”.**

El artículo referido prevé entre otras cuestiones, que los candidatos independientes podrán designar representantes con derecho a voz pero sin voto ante los órganos del Instituto Electoral Estatal y, en la porción normativa cuestionada dispone que si la designación no se realiza en los términos y plazos establecidos en la convocatoria respectiva, el candidato perderá ese derecho.

Ahora bien, es importante señalar que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015<sup>35</sup>, analizó un supuesto normativo similar, combatido también por Movimiento Ciudadano, correspondiente a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa y declaró la validez de esa disposición, bajo el argumento sustancial de que el plazo establecido para registrar representantes debe ser interpretado como un elemento que razonablemente protege la certeza jurídica en el proceso electoral y

---

<sup>35</sup> Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

que eliminar plazos en éste, afectaría potencialmente dicho principio constitucional.

Al respecto, se transcriben las consideraciones sustentadas en ese precedente:

“(…).

**168. Tema 5. Sanción por registro extemporáneo de representantes de candidaturas independientes. (Artículo 106, párrafo tercero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa).**

**169. El artículo impugnado prevé:**

‘Artículo 106.

Las y los candidatos independientes, de conformidad con esta ley y la normatividad de la materia, podrán designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos siguientes:

I. Las candidaturas independientes a Gobernador del Estado, ante el Consejo General y la totalidad de los Consejos Distritales;

II. Las candidaturas independientes a Diputados, ante el Consejo Distrital correspondiente a la demarcación por la que se postule; y,

III. Las candidaturas independientes a Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidurías por el sistema de mayoría relativa, ante el Consejo Municipal de la demarcación por la cual se postule.

La acreditación de representantes ante el Consejo General y los Consejos Distritales y Municipales se realizará dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como aspirante a Candidato Independiente.

**Si la designación no se realiza en el plazo previsto en el párrafo anterior perderá este derecho.’**

**170. El partido Movimiento Ciudadano argumenta que el párrafo tercero del artículo 106 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, resulta violatorio de la Constitución Federal ya que transgrede el derecho de los candidatos independientes a una efectiva representación en el proceso electoral al impedirles contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades durante el proceso electoral, contenido en el artículo 41 constitucional.**

**171. Adicionalmente, considera que privar a los candidatos independientes de su derecho de representación afecta la vigilancia del desarrollo del proceso electoral, lo cual los deja en un estado de indefensión al no permitirseles participar en los respectivos consejos.**

**172. Más aun, se argumenta que el artículo impugnado transgrede el artículo 22 constitucional ya que prevé una pena excesiva. Se argumenta que se viola el artículo 41 de la Constitución toda vez que se viola el derecho de representación de los candidatos ciudadanos, lo cual —de acuerdo al partido promovente— ha sido ratificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial en el expediente SUP-REC-52/2015. Al respecto, se argumenta que la medida adoptada por el legislador de Sinaloa no es idónea, ya que resulta en una restricción absoluta que no**

**persigue un fin legítimo y merma la participación de los candidatos independientes en los órganos correspondientes.**

**173. De manera alternativa, el partido solicita que se realice una interpretación conforme de manera que las limitaciones y prohibiciones no signifiquen un menoscabo a los principios de libertad, pluralidad y democracia.**

**174. Este concepto y los argumentos que lo componen resultan infundados. Inicialmente, es necesario destacar que el establecimiento de un plazo perentorio para la designación de representantes por parte de los candidatos independientes no constituye de ninguna manera una sanción en términos del artículo 22 de la Constitución; el plazo de ninguna manera resulta en una pena ya que no es resultado de ningún tipo de conducta criminal o irregular, los plazos en cualquier tipo de procedimiento se establecen para dotarlo de certeza y poder definir cuándo es que cada etapa precluye o concluye a efecto de pasar a una posterior, esto constituye la racionalidad jurídica de los mismos. De este modo no resulta necesario hacer el contraste del plazo establecido con el artículo 22 de la Constitución Federal, como si la falta de representación por no haber cumplido el plazo de treinta días fungiera como una sanción al sujeto que no haya cubierto con este plazo señalado por el párrafo impugnado.**

**175. Asimismo, es importante subrayar que las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no son vinculantes para esta Suprema Corte y que la misma tiene libertad para tomar las decisiones que considere constitucionalmente adecuadas, aun si las mismas son divergentes de las adoptadas por el órgano mencionado; si bien es cierto que el Tribunal Electoral tiene la facultad de inaplicación de normas que considere inconstitucionales, es la Suprema Corte de Justicia la que sigue siendo el intérprete máximo de la Constitución en el sistema jurídico mexicano.**

**176. Ahora bien, a consideración de esta Suprema Corte y contrario a los argumentos expuestos por el partido promovente, es errónea la afirmación de que no hay ningún bien constitucional afectado si se eliminan los plazos y la sanción de extemporaneidad para el registro de representantes de candidatos en el proceso electoral. La imposición de plazos y de términos en todo sistema jurídico obedece, como ya se mencionó, a una racionalidad funcional y práctica de manera que los sujetos tengan que cumplir con ciertos requisitos lo deben hacer en una temporalidad razonable de acuerdo a la naturaleza y complejidad de cada proceso. En este sentido, los plazos deben ser entendidos como herramientas de orden y de funcionamiento eficiente en el sistema jurídico que protegen diferentes bienes constitucionales como la seguridad jurídica y la certeza de los sujetos regulados en las normas, ya que de esta manera los gobernados conocen de manera cierta y determinada cuales obligaciones deben de cumplir en los tiempos señalados. Efectivamente, el artículo 116, fracción IV, apartado b) mandata lo siguiente:**

**'Artículo 116'. (Se transcribe).**

177. De la interpretación de este precepto se infiere que uno de los principios rectores que rigen el marco jurídico de las autoridades electorales frente a los partidos políticos y a la ciudadanía es el de certeza, así resulta evidente que, contrario a las pretensiones del partido promovente, el plazo establecido para registrar debe ser interpretado como un elemento que razonablemente protege la certeza jurídica en el proceso electoral y que el eliminar plazos dentro de un proceso afectaría potencialmente a este principio constitucional.

178. Ahora bien, pareciera que el principio de certeza contenido en el artículo 116 es una norma que define el actuar de las autoridades locales frente al sistema electoral y no es un principio que define como se debe legislar en la materia. Sin embargo, no es posible hacer efectivo un marco de certeza jurídica electoral en el actuar de las autoridades sin un marco legislativo que marque las diferentes etapas con tiempos determinados para que así se lleve un proceso electoral estructurado y ordenado.

179. Respecto de la solicitud de interpretación conforme que hace el partido promovente, resulta conveniente recordar que la operatividad de dicha figura jurídica consiste en que el juzgador, ante dos interpretaciones de la norma impugnada, debe preferir aquella que sea acorde al texto constitucional. Esta obligación de ninguna manera impone una obligación al juez de ir más allá del significado real de la norma para poder obtener un resultado de constitucionalidad con un sentido diverso al que la norma realmente indica.

180. Adicionalmente, desde la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas en sesión pública de nueve de septiembre de dos mil catorce, ha sostenido el criterio de que no pueden compararse partidos políticos y candidatos independientes al no encontrarse en condiciones equivalentes, por lo que el examen de constitucionalidad y razonabilidad de la medida tiene que hacerse dentro de la propia figura y no de manera comparativa.

181. Por las razones antes expuestas, deben considerarse infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el partido promovente, y lo procedente es reconocer la validez del tercer párrafo del artículo 106 de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. (...)"

En virtud de que el artículo 201 Quinquies del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en la porción normativa cuestionada, guarda identidad con lo analizado por este Tribunal Pleno en la ejecutoria transcrita, debe concluirse que ha lugar a declarar por las mismas razones, la validez de la disposición de que se trata, pues como se razonó en esa ejecutoria, la imposición de plazos y de términos en todo sistema jurídico obedece a una

racionalidad funcional y práctica, de manera que los sujetos tengan que cumplir con ciertos requisitos, lo que deben hacer en una temporalidad razonable de acuerdo a la naturaleza y complejidad de cada proceso. En ese contexto, el artículo 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos es constitucional, por cuanto prevé una herramienta de orden y de funcionamiento eficiente en el sistema jurídico que pretende proteger, en el caso, el proceso electoral en el Estado de Puebla.

Por lo expuesto, ante lo infundado de los conceptos de invalidez, lo procedente es reconocer la constitucionalidad del artículo 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

#### **DÉCIMO SÉPTIMO. Tema 11. Representación proporcional.**

Movimiento Ciudadano plantea la invalidez del artículo 16, apartado A del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque modifica el sistema de asignación de representación proporcional, concretamente su sentido, pues se pretende que sólo sea una asignación para todo el Estado, lo que limita la representación que cada partido político tendría; es decir, la asignación al porcentaje mayor por partido era un derecho reconocido en el propio apartado A del artículo 16 del Código anterior a la reforma impugnada, ya que consignaba la posibilidad de que la primera asignación por partido fuera a la fórmula de candidatos de mayoría relativa que, sin alcanzar la constancia de mayoría, hubiera obtenido el más alto porcentaje de votación dentro de su propio partido político, facilitando con ello, que los contendientes en la elección pudieran acceder por la vía de la representación proporcional bajo el

reconocimiento de su trabajo en la campaña electoral, al tener un porcentaje mayor de votos que el resto de los candidatos del propio partido político que lo postula, con lo cual la conformación de la Cámara sería un reflejo de las preferencias y fuerzas electorales de los contendientes, dando cauce al sistema de representación proporcional que se consagra en la Constitución Federal, pues los votos con los cuales una fórmula de candidatos a diputados logra una asignación por la vía de la representación plena, son el reflejo de la decisión del electorado al acudir a las urnas.

Por ende, el cambio que se introdujo en la norma combatida conculca el principio de representación proporcional, porque la integración de la Cámara de Diputados debe incluir de manera directa, por la vía de la primera asignación, a aquellos candidatos que por cada partido político hayan alcanzado el porcentaje más alto de votos dentro de la totalidad de candidatos que postula su partido político; máxime si se toma en cuenta que los escaños por representación proporcional son de quince diputados, por lo que si ahora sólo se asigna un escaño bajo esta premisa, ello hará que el partido con el segundo lugar de votación se vea siempre favorecido con esta asignación en perjuicio de los demás institutos políticos que, habiendo alcanzado el mínimo de votación para ser sujetos a esa asignación, se les resta un escaño que debía alcanzar en esa primera asignación.

También hace referencia a lo dispuesto en el propio artículo 16 combatido, en su apartado C, para aducir que la fórmula de distribución de la representación proporcional, deja de lado lo que la Ley General de Partidos Políticos establece en su artículo 9, y que se refiere a la primera asignación de una curul a la fórmula de candidatos

que hubiera tenido el porcentaje de votación más alta por cada partido político.

Asimismo argumenta que el legislador demandado confunde los topes de la representación en la Cámara, con lo que debe ser la fórmula de asignación, según se lee de lo dispuesto en el artículo 320, fracción II del Código Electoral del Estado, que también se impugna, de la que se advierte que la primera asignación deja de realizarse por partido político y ahora se pretende sea una sola asignación por el total de la entidad, con lo que se niega la posibilidad de que el Congreso local sea el reflejo de los votos obtenidos en las urnas por los candidatos contendientes.

Al respecto, el artículo 16, apartado A del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé lo siguiente:

**“Artículo 16.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de Diputados que se denomina ‘Congreso del Estado’, el cual se integra con veintiséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince Diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, de los cuales:

**A. La primera asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de Mayoría Relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de Diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva, para estos efectos se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común en la elección de que se trate.**

**B. Los subsecuentes serán asignados conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.**

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

Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años e iniciará sus funciones conforme lo dispuesto en la Constitución Local.

Los diputados podrán ser electos de manera consecutiva, hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En caso de falta absoluta de algún Diputado propietario y de su respectivo suplente, electos por el principio de mayoría relativa, se convocará a elecciones extraordinarias.

A falta de la fórmula de Diputados a que se refiere el apartado A de este artículo, ésta deberá ser cubierta por la fórmula que le siga con el mayor porcentaje de votos.

La falta absoluta de alguna fórmula de Diputados electos por el principio de representación proporcional, deberá ser cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista, después de habersele asignado los Diputados que le hubieren correspondido”.

Asimismo, el diverso 320, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación:

**“Artículo 320.** En el procedimiento para la asignación de Diputados de representación proporcional, se aplicará la fórmula electoral con los elementos y normas siguientes:

- a) Mayor porcentaje;
- b) Cociente Natural; y
- c) Resto Mayor.

Los partidos políticos que hayan obtenido el Porcentaje Mínimo, tendrán derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional; para tal efecto:

I. Se hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que hayan obtenido el Porcentaje Mínimo;

II. La asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí

misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos de entre todas las fórmulas registradas para la elección de diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva, para estos efectos se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común en la elección de que se trate; para las siguientes asignaciones, al partido en que haya recaído la contemplada en esta fracción, le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida.

III. Para la asignación de las catorce Diputaciones restantes, se utilizarán los elementos de Cociente Natural y Resto Mayor, en términos del artículo 318 de este Código para estos efectos, los partidos políticos participarán en lo individual, independientemente de la forma de postulación de sus candidatos, y solo serán considerados los que obtuvieron el porcentaje mínimo, en términos de lo establecido en la fracción I de este artículo”.

Ahora bien, la violación aducida se relaciona con el principio de representación proporcional y sobre este tema existen diversos precedentes de este Alto Tribunal que se han referido a la evolución y características del sistema electoral mexicano; sin embargo, como consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Poder Reformador introdujo modificaciones en este aspecto de nuestro sistema electoral; por ello, en este apartado se retoman las consideraciones que sobre ese principio sustentó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015<sup>36</sup>.

El artículo 116, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Federal, señala lo siguiente:

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

---

<sup>36</sup> Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

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

(...).

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

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

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

(...)”.

Ese precepto constitucional señala que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; que dichas legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de

su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, indica que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales.

De la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Constituyente Permanente consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. Para que, la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica. Asimismo, que si bien las Legislaturas estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que, no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules. Así entonces, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida

la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.

Señalado lo anterior, en lo que al caso interesa, debe destacarse, por una parte, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las legislaturas locales tienen la facultad de reglamentarlo, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal.

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

Así, siempre que respete los parámetros apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.

Cabe indicar que este Tribunal Pleno al resolver entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014<sup>37</sup>, ha subrayado que siempre que se respeten los parámetros que fija el artículo 116 de la Constitución Federal, el legislador tiene la libertad de configuración legislativa para establecer la forma en que operará el principio de representación proporcional en su Estado.

En ese contexto, esta Suprema Corte determina que no asiste la razón a Movimiento Ciudadano, en cuanto aduce la inconstitucionalidad del artículo 16, apartado A del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque no limita la representación que cada partido político tendrá en el Congreso del Estado y, mucho menos, implica inobservancia a las reglas expresas que respecto del principio de representación proporcional establece el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal.

La disposición combatida prevé que para efectos del principio de representación proporcional, *la primera asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el referido*

---

<sup>37</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y Ministro José Ramón Cossío Díaz, resueltas en sesiones de nueve y treinta de septiembre de dos mil catorce, respectivamente.

*principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva,* supuesto en el cual, además, se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común en la elección de que se trate; sin embargo, esto no puede entenderse en el sentido que expresa el partido político, ya que si bien una lectura aislada de la porción normativa cuestionada podría conducir a esta Suprema Corte a estimar que distorsiona el sistema de representación proporcional, pues parece más bien una regla de asignación de curules por razones de mayoría, porque favorece a aquel partido político que obtuvo más votos pero no alcanzó la constancia respectiva por el principio de mayoría relativa, también lo es que esa probable distorsión en todo caso se ve compensada con lo dispuesto en el diverso artículo 320 del Código cuestionado, que prevé el procedimiento para la asignación de diputados de representación proporcional y en su fracción II reproduce lo que establece el apartado A del artículo 16 del propio Código, pero agrega que las siguientes asignaciones al partido en que haya recaído la llamada primera asignación, le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida.

Para evidenciar lo anterior, se transcribe de nuevo, la fracción II del referido artículo 320, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 320.** En el procedimiento para la asignación de Diputados de representación proporcional, se aplicará la fórmula electoral con los elementos y normas siguientes:

(...).

II. La asignación por mayor porcentaje recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos de entre todas las fórmulas registradas para la elección de diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva, para estos efectos se deberá considerar a todos los candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común

en la elección de que se trate; para las siguientes asignaciones, al partido en que haya recaído la contemplada en esta fracción, le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida.

(...).”.

La última parte de la fracción II del artículo 320 del Código Electoral, dispone que para las siguientes asignaciones, al partido en que haya recaído la curul por “asignación por mayor porcentaje”, le será descontado un número de votos equivalente al tres por ciento de la votación válida emitida, lo que implica que los votos por ese porcentaje no podrán ser tomados en cuenta para la asignación del resto de curules por el principio de representación proporcional y es de esa manera en la que el sistema creado por el legislador de Puebla compensa la probable distorsión que pudiera generar la denominada “asignación por mayor porcentaje”.

Incluso, la disposición no genera algún problema de inequidad y de falta de certeza electoral, en virtud de que todos los partidos políticos que se encuentren en el supuesto que prevé, pueden aspirar a esa primera asignación por mayor porcentaje; por tanto, no asiste la razón a Movimiento Ciudadano cuando afirma que el partido con el segundo lugar de votación se verá siempre favorecido con esta asignación en perjuicio de los demás partidos, pues además tampoco puede basar sus argumentos en hipótesis que dependen de lo que los electores decidan en las urnas.

En consecuencia, las disposiciones combatidas no violan el sistema de representación proporcional, ya que no limitan la representación que cada partido político tendrá en el Congreso del Estado, esto es, lo único que establece es que la primera asignación sea para la fórmula de candidatos de mayoría relativa que cada

partido político, coalición o candidatura común hubiera alcanzado en mejor porcentaje de votación, sin haber obtenido el triunfo; y, posteriormente, el Código en los diversos 320, 318, 319 y 321, prevé la asignación del resto de curules por representación proporcional.

No se desconoce que Movimiento Ciudadano hace referencia a la regulación que con anterioridad establecía el artículo 16, apartado A del Código combatido, en el sentido de que la denominada “primera asignación” se hacía tomando en cuenta sólo al partido cuya fórmula de candidatos de mayoría relativa no alcanzó la constancia respectiva, y no como lo prevé ahora, en cuanto prevé a la totalidad de candidatos postulados por los partidos políticos, coaliciones o candidatura común; empero, la reforma introducida se entiende formulada con base en la libertad de configuración legislativa que en el rubro de representación proporcional tienen las legislaturas locales, lo que de alguna manera reconoce el propio partido actor porque invoca lo resuelto por esta Suprema Corte al conocer de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en la que se declaró la invalidez del artículo 9, inciso c), fracciones I, II y III de la Ley General de Partidos Políticos, con base en la consideración de que el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional, y ello significa que la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto de dicho procedimiento.

Por tanto, contrariamente a lo que aduce Movimiento Ciudadano, los artículos 16, apartado A y 320, fracción II del Código de

Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no resultan inconstitucionales, por lo que se reconoce su validez.

Por otro lado, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que son inconstitucionales los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo y fracción VII, 321 incisos d), e), h) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en virtud de que no atienden a la finalidad que busca el principio de representación proporcional, pues de su lectura se advierte que pretenden que los partidos políticos subrepresentados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, cuando el sistema de representación proporcional lo que pretende es lograr que las minorías sean escuchadas y representadas en los Congresos.

Que lo anterior encuentra su apoyo en las consideraciones sustentadas por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente SM-JRC-14/2014, en la cual analizó la asignación de los diputados de representación proporcional en el Estado de Coahuila, y la primera interpretación jurisdiccional de la aplicación del límite de subrepresentación; y que lo resuelto por ese órgano jurisdiccional fue confirmado a su vez por la Sala Superior de ese Tribunal en la sentencia SUP-REC-936/2014, bajo la consideración de que si algún partido político está subrepresentado, debe aplicarse el límite constitucional de subrepresentación y ajustar la asignación de representación proporcional conforme al principio de mínima afectación; y que para lograrlo, es necesario quitar escaños a los partidos con la menor votación para asignarlos al partido subrepresentado, utilizando solamente el número mínimo necesario de

escaños para llevarlo dentro de los límites constitucionales; por tanto, los preceptos combatidos deben declararse inconstitucionales.

Los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, fracción VII, y 321 incisos d), e) y h) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproducen a continuación:

**“Artículo 16.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de Diputados que se denomina ‘Congreso del Estado’, el cual se integra con veintiséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince Diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, de los cuales:

(...).

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

Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

(...)”.

**“Artículo 318.** Ningún partido político, podrá contar con más de 26 diputados por ambos principios.

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

Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos

porcentuales.

En todo caso, la fórmula de asignación establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

Para los efectos de este Capítulo se entenderá por:

I. Cociente natural, el que se calcula dividiendo la votación válida efectiva entre el número de curules a repartir por el principio de representación proporcional;

II. Límite inferior, el que se obtiene de deducir ocho puntos porcentuales al porcentaje de votación recibida por cada partido político en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa;

III. Límite superior, el que se obtiene de sumar ocho puntos porcentuales al porcentaje de votación recibida por cada partido político en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa;

IV. Porcentaje mínimo, el que representa el tres por ciento de la votación válida emitida;

V. Resto mayor, es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber aplicado el cociente natural. También podrá participar el partido político al que se le asignó la curul por mayor porcentaje, pero que por su votación no fue considerado en la asignación por cociente natural, su remanente será el que resulte de deducir de su votación, el número de votos utilizados para la asignación por mayor porcentaje.

El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir una vez hecha la asignación de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 321 de este Código;

VI. Sobrerrepresentación, cuando el porcentaje de representación de un partido político en la Cámara de Diputados se encuentra por arriba de su límite superior;

VII. Subrepresentación, cuando el porcentaje de representación de un partido político en la Cámara de Diputados se encuentra por abajo de su límite inferior;

VIII. Votación total emitida, el total de los votos depositados en las urnas para la elección de diputados; incluye los votos por listas plurinominales emitidos en las casillas especiales;

IX. Votación válida emitida, la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados;

X. Votación válida efectiva, la que resulte de deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el porcentaje mínimo, los votos a favor de los candidatos independientes, así como los votos consumidos por la asignación por mayor porcentaje”.

**“Artículo 321.** En términos de la última fracción del artículo anterior, se asignará un Diputado adicional a cada uno de los partidos políticos cuya votación contengan el Cociente Natural. Esta asignación se hará de manera rotativa, y se agotará hasta que no quede partido alguno cuya votación contenga el Cociente Natural.

Si aún quedaren diputaciones por repartir, estas se distribuirán por resto mayor.

Hechas las asignaciones por cociente natural y resto mayor, con la finalidad de garantizar el respeto a los límites establecidos en el artículo 318 de este Código, se estará a lo siguiente:

a) En primer lugar se verificará que el porcentaje de representación en la Cámara, de los partidos políticos que participaron en la asignación no se encuentre fuera de sus límites inferior o superior respecto del porcentaje de votación que obtuvieron en lo individual para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa.

El Consejo General identificara el número de diputaciones que por ambos principios le corresponde a cada uno de los partidos políticos, tratándose de las coaliciones y/o candidaturas comunes hará esta identificación en atención a lo manifestado por estas en el momento del registro de sus candidatos.

b) Hecho lo anterior se procederá a identificar los porcentajes de representación en la Cámara de cada uno de los partidos políticos que participaron en cualquiera de las asignaciones por representación proporcional, determinando cuáles de ellos se encuentran fuera de sus límites superior o inferior.

c) En función de lo anterior, a los partidos que se encuentren por arriba de su límite superior, les serán descontados el número de curules necesarios para ubicarlos dentro de sus límites dejándolos lo más cercano al límite superior. En ningún caso el descuento de curules contemplado en este inciso afectará los triunfos obtenidos por el principio de mayoría relativa.

d) Las curules que se descuenten según lo previsto en el inciso anterior se distribuirán en primer lugar entre los partidos políticos que hubiesen participado en coalición o postulación en común con el instituto político que sufrió el decremento, según corresponda, comenzando por el que se encuentre más subrepresentado de entre ellos, sin importar que se encuentre dentro de sus límites y verificando en su caso, que estas asignaciones no impliquen que superen su límite superior.

e) Si después de realizar la distribución prevista en el inciso anterior, quedaren diputaciones por distribuir o bien no se actualice el supuesto previsto en dicho inciso, las curules descontadas en términos del inciso c) de este artículo se distribuirán entre los partidos políticos que se encuentren mayormente subrepresentados, iniciando con aquel que se encuentre más alejado de su límite inferior, hasta verificar que ningún partido se encuentre fuera de sus límites, si después de hacer lo anterior hubiese algún partido que se encuentre por debajo de su límite inferior le serán asignadas las curules necesarias para superar dicho límite, descontándosele al partido que se encuentre mayormente sobrerrepresentado.

f) Una vez que todos los partidos políticos que participaron en la asignación se encuentren dentro de sus límites inferior y superior, el Consejo General procederá a verificar que no se exceda el límite de contar con más de veintiséis diputados postulados por ambos principios, tomando en consideración, la forma de postulación por la que optó cada instituto político.

Para ello, el Consejo General consolidará el total de Diputados de mayoría relativa y representación proporcional que obtuvieron los partidos políticos que postularon candidatos por coalición o candidatura común, lo que permitirá hacer la verificación considerándolos como una sola fuerza política. Los partidos que postularon candidatos en lo individual participarán de esa manera en la verificación, lo mismo sucederá tratándose de coaliciones parciales o flexibles.

g) Si en términos de la fracción anterior se obtiene que alguna fuerza política se excede del límite de veintiséis diputados por ambos principios, le serán descontadas el número de diputaciones necesarias para ajustarla al mismo, para el caso de los partidos que postularon candidatos en coalición o candidatura común, el descuento se hará en lo individual, comenzando con el partido político que se encuentre más cercano a su límite superior.

h) Las diputaciones que se obtengan de las deducciones previstas en el inciso anterior, se asignarán a aquel partido político que se encuentre mayormente subrepresentado en lo individual, independientemente de la forma en que hayan postulado candidatos.

i) En caso de que una vez verificados los límites previstos en el artículo 318 de este Código aún quedaren diputaciones por repartir, estas se distribuirán entre los partidos políticos que se encuentren más cercanos a su límite inferior y así sucesivamente hasta agotarlas.

Dentro de la etapa de preparación de la elección, el Consejo General emitirá los criterios necesarios para garantizar la adecuada aplicación de la fórmula de asignación de Diputaciones por el Principio de Representación Proporcional”.

De la lectura a lo que ya se ha expresado respecto del sistema de representación proporcional, así como de los artículos combatidos, se desprende que no asiste la razón al partido político actor, ya que su argumento se limita en señalar que las disposiciones son inconstitucionales porque buscan que los partidos políticos subrepresentados alcancen más escaños a costa de los partidos políticos minoritarios, cuando lo que busca ese sistema es el que las minorías sean escuchadas y representadas en los Congresos; sin embargo, de la lectura integral a los preceptos combatidos, no se advierte regla alguna en ese sentido.

En efecto, el artículo 16, apartado C, segundo párrafo del Código cuestionado, prevé que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida y que esa disposición no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Y el segundo párrafo que concretamente se combate, dispone que el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, así como que en todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

De esta primera disposición reclamada se aprecia que su redacción corresponde en buena medida, a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo de la Constitución Federal y, por lo mismo, no contiene regla alguna en el sentido que refiere el partido político, pues ordena que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida y que esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del

total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Así como dispone que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Por lo que hace al diverso 318, tercer párrafo, fracción VII del Código combatido, contiene la regla de que ningún partido político podrá contar con más de veintiséis diputados por ambos principios (de mayoría relativa y de representación proporcional); que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos el porcentaje de su votación emitida, base que no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtengan un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

Y en la porción normativa que se combate, es decir, el tercer párrafo, establece que para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; y la fracción VII contiene lo que para el Código se entiende como subrepresentación, pues prevé: *“... cuando el porcentaje de representación de un partido político en la Cámara de Diputados se encuentra por abajo de su límite inferior;”*.

De esta disposición también se acredita que en su redacción, en la porción normativa que se combate, corresponde a lo establecido en

el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal; y por lo que hace a lo que define como subrepresentación, no se desprende que contenga alguna regla que contradiga lo ordenado expresamente en el precepto constitucional referido; sobre todo si se toma en cuenta que ese artículo 318 que se combate, además de reiterar lo que ordena la Constitución, expresa definiciones como la referida y las correspondientes a cociente natural, límite inferior, límite superior, porcentaje mínimo, resto mayor, subrepresentación, votación total emitida, votación válida emitida y votación válida efectiva.

Asimismo, por lo que hace al artículo 321, incisos d), e) y h) del Código combatido, debe decirse que en términos de lo expresado en el considerando sexto de esta ejecutoria, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, se desestimó la propuesta en relación con lo dispuesto en el inciso e) de esa norma, ello porque se obtuvo una votación de cinco votos a favor de la propuesta consistente en reconocer su validez, de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Aguilar Morales; con el voto en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas.

En consecuencia, en los párrafos siguientes, el estudio de constitucionalidad se entenderá referido a los incisos d) y h) del artículo 321 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Por lo que toca al artículo 321 del Código combatido, debe decirse que prevé que en términos de la última fracción del artículo

anterior<sup>38</sup>, se asignará un diputado adicional a cada uno de los partidos políticos cuya votación contengan el cociente natural, que esta asignación se hará de manera rotativa, y se agotará hasta que no quede partido alguno cuya votación contenga el cociente natural; que si aún quedaren diputaciones por repartir, se distribuirán por resto mayor; así como que hechas las asignaciones por cociente natural y resto mayor, con la finalidad de garantizar el respeto a los límites establecidos en el artículo 318 de ese Código, se estará a lo que describen los incisos del propio artículo 321, entre ellos, los identificados como d), e) y h) que prevén:

- Las curules que se descuenten según lo previsto en el inciso anterior se distribuirán en primer lugar entre los partidos políticos que hubiesen participado en coalición o postulación en común con el instituto político que sufrió el decremento, según corresponda, comenzando por el que se encuentre más subrepresentado de entre ellos, sin importar que se encuentre dentro de sus límites y verificando en su caso, que estas asignaciones no impliquen que superen su límite superior. (Inciso d).
- Si después de realizar la distribución descrita en el inciso anterior, quedaren diputaciones por distribuir o bien no se actualice el supuesto previsto en dicho inciso, las curules descontadas en términos del inciso c) se distribuirán entre los partidos políticos que se encuentren mayormente subrepresentados, iniciando con aquel que se encuentre más alejado de su límite inferior, hasta verificar que ningún partido

---

<sup>38</sup> Se refiere al artículo 320, fracción III, que prevé: "III. Para la asignación de las catorce Diputaciones restantes, se utilizarán los elementos de Cociente Natural y Resto Mayor, en términos del artículo 318 de este Código para estos efectos, los partidos políticos participarán en lo individual, independientemente de la forma de postulación de sus candidatos, y solo serán considerados los que obtuvieron el porcentaje mínimo, en términos de lo establecido en la fracción I de este artículo".

se encuentre fuera de sus límites; y si después de hacer lo anterior hubiese algún partido que se encuentre por debajo de su límite inferior le serán asignadas las curules necesarias para superar dicho límite, descontándose al partido que se encuentre mayormente sobrerrepresentado. (Inciso e).

- Las diputaciones que se obtengan de las deducciones previstas en el inciso anterior, se asignarán a aquel partido político que se encuentre mayormente subrepresentado en lo individual, independientemente de la forma en que hayan postulado candidatos. (Inciso h).

Los incisos referidos, forman parte como se apuntó, del procedimiento que describe el propio artículo 321 del Código, para la asignación de las diputaciones por el sistema de representación proporcional, de cuya redacción no se desprende elemento alguno consistente en que la norma busque que los partidos políticos subrepresentados alcancen más curules a costa de los partidos políticos minoritarios, sino que describe el procedimiento a seguir para la asignación de catorce diputaciones por el principio de mayoría relativa. Por tanto, las porciones normativas controvertidas no son inconstitucionales, pues de la lectura en específico de ese artículo 321, analizado de manera sistemática con los diversos 318 y 320, se tiene que el sistema no está creado para el efecto que subraya el partido actor, sino para alcanzar una mejor representación y equilibrio en el Congreso, supuesto en el cual lo que hace es descontar diputaciones al partido que esté mayormente sobrerrepresentado, pudiendo ser de los partidos políticos que hubieren tenido mayor votación.

Además de que en la porción normativa que especialmente combate el partido político actor, de cada una de las disposiciones que han quedado descritas, no se acredita el vicio de inconstitucionalidad que atribuye a esos preceptos; tampoco se deriva de su análisis integral, incluidos aquellos preceptos que conforman el Capítulo V “De la asignación de diputados por el principio de representación proporcional”, contenido en el Título Sexto, Libro Quinto, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Asimismo, ha lugar a desestimar el concepto de invalidez porque el partido político hace depender la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos de lo resuelto en un caso concreto respecto del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, esto es, de la sentencia dictada en el expediente SM-JRC-14/2014, de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, confirmada por la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional en la sentencia relativa al SUP-REC-936/2014 y, en el caso, se está ante un medio de control abstracto, analizando legislación del Estado de Puebla, en este sentido, el actor debió demostrar la contradicción de las disposiciones combatidas frente a preceptos de la Constitución Federal y no de lo analizado en un caso en particular; incluso, de atender a lo aducido en esos términos por el partido político, ello equivaldría a que la Suprema Corte analizara la constitucionalidad de una norma general, dependiendo de una situación particular, cuando el medio de control constitucional que nos ocupa, examina la norma general por sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no como consecuencia de una situación concreta.

Máxime que las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no son vinculantes para esta Suprema Corte, pues tiene la libertad para tomar las decisiones que considere constitucionalmente adecuadas, aun si las mismas son divergentes de las adoptadas por el órgano mencionado.

Por lo anterior, ha lugar a declarar infundados los conceptos de invalidez y confirmar la validez de los artículos 16, apartado C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo y fracción VII, y 321 incisos d) y h) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

## **DÉCIMO OCTAVO. Tema 12. Candidaturas independientes.**

### **Subtema 12.1. Requisitos para ser candidato independiente.**

El Partido Revolucionario Institucional argumenta que las fracciones I y II del artículo 201 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, contravienen los diversos 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción II, segundo párrafo de la Constitución Federal; porque las fracciones impugnadas prevén que cualquier ciudadano que busque la reelección de forma independiente y no por el partido que lo postuló con anterioridad, deberán haber renunciado o perdido su militancia, antes de la mitad de su mandato, además de que prevén como limitante, que los candidatos independientes no sean o hayan sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretenda postularse; lo que demuestra la inconstitucionalidad de la norma, que si bien no se refiere a la reelección de candidatos

independientes, también lo es que la mera postulación por un partido en el proceso electoral inmediato anterior al del registro, hace nugatorio dicho derecho, razón por la cual es que se plantea la inconstitucionalidad de la norma.

Lo anterior, si se parte de una interpretación sistemática de los artículos 116, fracción I, y 35, fracción II de la Constitución Federal, de donde deriva que el legislador estatal, en sus constituciones o leyes, además, de los requisitos o condiciones que prevé la Constitución para ser Gobernador del Estado, podrá establecer en ejercicio de la aludida configuración legal, todos aquellos requisitos necesarios para quien se postule y tenga el perfil para ello, siempre y cuando sean inherentes a su persona, así como razonables, a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental de que se trata o restringirlo en forma desmedida.

Agrega que los requisitos para contender como candidato independiente no quedan completamente a configuración de las legislaturas locales, pues la Constitución Federal ha establecido diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar porque finalmente se está generando un derecho político a favor de cualquier individuo; en consecuencia, las condiciones o restricciones para su ejercicio establecidas por el legislador deben ser de manera tal, que se permita ejercer el derecho en forma amplia, lo que explica que los requisitos que establezcan las legislaturas locales deben ser razonables y proporcionales, y ello es suficiente para que en toda norma no se fijen reglas que excluyan a los ciudadanos, como ocurre en el caso, en el que se limita el derecho de los ciudadanos a ser candidatos independientes so pretexto de su afiliación a partido político.

En consecuencia, es evidente que la restricción prescrita por el legislador del Estado de Puebla en el sentido de que no podrán ser candidatos independientes personas que sean o hayan sido, militantes, afiliados o su equivalente, es inconstitucional por desproporcional, excesiva y restrictiva del derecho humano a ser votado; por ello, se debe declarar su invalidez, sobre todo si se toma en cuenta que los propios estatutos de los distintos partidos políticos son claros al señalar que los militantes o afiliados por sí no detentan ningún poder, ni ejercen ningún cargo que lleve a suponer una predisposición del electorado a su favor, por el contrario la militancia y la afiliación son derechos vinculados directamente a los político-electorales, en su vertiente de afiliación, sin que se advierta que el ejercicio de este derecho provoque que se haga nugatorio el ejercicio de los ciudadanos a ser votados como candidatos independientes, pues por naturaleza el ser humano es un ser político y el hecho de que se encuentre afiliado a algún instituto político en forma alguna puede generar una inequidad en la contienda.

Por su parte Movimiento Ciudadano combate la constitucionalidad del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I y II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, porque establece que no podrán ser candidatos independientes las personas que sean militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni las que hayan participado como candidatos a cualquier cargo de elección popular postulados por partido político, en candidatura común o coalición en el proceso electoral federal o local inmediato anterior; de donde se acredita que la norma restringe indebidamente los derechos

de ser votado, acceso al cargo y de asociación de los ciudadanos, conforme a lo previsto en los artículos 1, 35 fracciones I, II, y III, 36 fracciones IV y V, y 41 Base I de la Constitución Federal, en los que no existe alguna limitación en el sentido que prevé la norma combatida, la cual finalmente contiene un supuesto normativo desproporcionado e irracional, sobre todo si se toma en consideración que la finalidad de este tipo de candidaturas es que los ciudadanos participen de manera independiente a las postulaciones que realizan los partidos políticos para cargos de elección popular.

Lo anterior es así, porque si bien es cierto que el Poder Constituyente al reformar el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos, también lo es que esa libertad de configuración legislativa no puede provocar la emisión de disposiciones desproporcionadas o irracionales, como la combatida, pues ante todo, se debe respetar el contenido esencial del derecho humano de ser votado; por tanto, las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan en las leyes ordinarias, deben estar razonablemente armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad y, en particular los principios rectores constitucionales en materia electoral previstos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, y 116, fracción IV inciso b) de la Norma Fundamental, pensar lo contrario haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro a un cargo de elección popular, de manera independiente a los partidos políticos.

En primer término es necesario recordar que en el considerando sexto, se precisó que la acción de inconstitucionalidad se desestimó por lo que hace al artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I en la porción normativa que indica “*militante, afiliado o su equivalente*”, y también por su fracción II, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada necesaria para la declaración de invalidez correspondiente.

Por tanto, las votaciones referidas en ese considerando sexto condujeron a que se desestimara la acción de inconstitucionalidad en los segmentos normativos ya destacados.

Ahora bien, el artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I y II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación (se subraya la porción normativa combatida):

**“Artículo 201 Bis. Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de ayuntamientos.**

**En lo no previsto respecto de las candidaturas independientes, se aplicarán en lo conducente, las disposiciones establecidas en este Código para los candidatos de partidos políticos.**

**Los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes deberán presentar su manifestación por escrito de esta intención.**

**Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como a la convocatoria, los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.**

**Al efecto, los aspirantes estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretendan ser postulados.**

**No podrán ser candidatos independientes las personas que:**

**I. Sean o hayan sido, presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido**

político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse;

II. Hayan participado como candidatos a cualquier cargo de elección popular postulados por partido político, en candidatura común o coalición en el proceso electoral federal o local inmediato anterior;

III. Hayan participado en un proceso de selección interna de candidatos de algún partido político o coalición en el mismo proceso electoral; y

IV. Desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, doce meses antes al día de la jornada electoral.

Los Candidatos Independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes; siempre que no la hayan ocasionado y que cumplan con los requisitos que para tal efecto exige este Código”.

El precepto reclamado en su fracción I establece que no podrán ser candidatos independientes las personas que sean o hayan sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014, 71/2014<sup>39</sup>, analizó un supuesto normativo similar al que ahora nos ocupa, concretamente la prohibición de ser candidato independiente a quienes hayan desempeñado cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, a menos que hayan renunciado al partido, un año antes del día de la jornada electoral y a los servidores públicos que desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva, regla contenida en el Código Electoral del Estado de Michoacán. De esa ejecutoria se transcribe lo siguiente:

---

<sup>39</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

“(…).

(349) Por el contrario, lo previsto en el artículo 298, párrafo segundo, fracciones I y II, de la legislación electoral controvertida resulta acorde a la Ley Fundamental, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

(350) El precepto referido es del tenor literal siguiente:

‘Artículo 298’. (Se transcribe).

(351) Como se advierte del texto trasunto, dentro del artículo citado se dispone, en lo que interesa, que no podrán ser candidatos independientes quienes hayan desempeñado algún cargo de dirigencia en algún partido político, salvo que hayan renunciado a éste un año antes del día de la jornada electoral, o bien, los servidores públicos que hayan desempeñado un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido político por el que accedieron a éste un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva.

(352) Al respecto, debe tenerse presente que el derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(353) Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

(354) Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

(355) En este sentido, los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

(356) Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y

demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

(357) En el caso, como se indicó previamente, el legislador de Michoacán estableció como requisito para registrar candidaturas independientes, que el aspirante no haya desempeñado algún cargo de dirigencia en algún partido político, salvo que hayan renunciado a éste un año antes del día de la jornada electoral, o bien, no sea servidor público y haya desempeñado un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido político por el que accedieron a éste un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva.

(358) Para verificar la constitucionalidad de la previsión recién transcrita, dicha medida debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa, y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

(359) Este Tribunal Pleno encuentra que la medida impugnada supera dicho escrutinio estricto por lo siguiente.

a. Finalidad constitucionalmente imperiosa

(360) La disposición impugnada es consistente con lo que el órgano reformador de la Constitución expresó en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución, en el que se adujo que la finalidad era abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía .

(361) Además, en el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de diciembre de dos mil trece, a través de la cual se impuso a las entidades federativas la obligación de legislar en materia de candidaturas independientes, se argumentó que la participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

(362) Por tanto, en la medida en que la restricción contenida en el artículo combatido busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, esta Corte encuentra que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

b. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

(363) La medida consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya ocupado algún cargo de dirección dentro de un partido político cuando menos un año antes al día de la jornada electoral, o bien, desempeñado algún cargo público, derivado de un proceso comicial en el que haya sido postulado por un instituto político, a menos que se haya separado de éste un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva, está claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida.

(364) La limitación está dirigida a quienes hayan sido dirigentes de algún instituto político, o bien, servidores públicos postulados por estos, quienes podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura.

(365) Adicionalmente, con el impedimento en análisis se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible, efectivamente, para ciudadanos que buscan contender sin el apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los dirigentes de los partidos políticos, o quienes hayan sido postulados por ellos, puedan tener sobre las estructuras partidarias a las que pertenecieron se prolonga en el tiempo, de modo que sólo habiendo pasado un periodo determinado puede asegurarse que no la usarán desde su posición como candidatos independientes.

(366) En este sentido, la medida no sólo tiene el potencial de contribuir al fin buscado, sino que está específicamente diseñada para alcanzarlo.

**c. Medida menos restrictiva**

(367) La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado pues, por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de un año o un mes, según sea el caso, se estima que con éste se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

(368) En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin, y ser la medida menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 298, párrafo segundo, fracciones I y II, de la ley electoral de Michoacán no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconoce su validez.

(...)”.

De la transcripción que antecede se desprenden las siguientes consideraciones destacadas:

**a)** Que el derecho a ser votado está previsto en los artículos 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

**b)** Que los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión;

**c)** Que lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración;

**d)** Que los precedentes de este Tribunal Pleno señalan que esa libertad no es absoluta pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables;

**e)** Que la medida impugnada supera el escrutinio estricto de proporcionalidad, en virtud de que es consistente con lo que el órgano reformador de la Constitución expresó en el procedimiento respectivo, es decir, la incorporación de las candidaturas independientes tuvo la

finalidad de abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia de un partido político, y eso es lo que busca el artículo combatido; por tanto, se trata de una medida encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida; y porque se trata de una regla que restringe en menor medida el derecho a ser votado, pues quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición, disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados.

Las consideraciones que anteceden resultan aplicables a la cuestión de constitucionalidad que ahora se analiza, pues el artículo 201 Bis, fracción I en la porción normativa que establece que no podrá ser candidato independiente la persona que sea o haya sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, o dirigente de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, debe calificarse primero, como una disposición emitida por el Congreso del Estado de Puebla, en uso de la libertad de configuración legislativa que esta Suprema Corte ha determinado existe en este aspecto del derecho electoral.

En efecto, se debe tomar en cuenta que en varios precedentes se ha subrayado que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario esa libertad de configuración legislativa para regular las candidaturas independientes, ya que en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como segundo transitorio del Decreto que la reformó, 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

requisitos y condiciones necesarios para su ejercicio, pues ello quedó a los términos que fijara la legislación correspondiente; por tanto, la norma se inscribe en principio, como aquéllas derivadas de la libertad de configuración legislativa que tienen los Congresos locales para regular a las candidaturas independientes.

Asimismo, este Tribunal Pleno observa que el criterio sustancial fijado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas, resulta aplicable a la legislación que se analiza, en virtud de que las candidaturas independientes tienen como finalidad abrir cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, es decir, como su nombre lo indica, se trata de personas ajenas a los partidos políticos, pues lo que se busca con ellas es evitar la participación o influencia de éstos en aquellos ciudadanos que aspiren a un puesto de elección popular mediante esta figura.

Sobre esa base, como se indicó previamente, el legislador del Estado de Puebla estableció en la norma combatida, que no podrán ser candidatos independientes las personas que: **a)** sean o hayan sido, presidente de comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

Ahora bien, la segunda razón por la que la limitación referida es constitucional, obedece a que se inscribe en la lógica que buscó el propio Poder Reformador, en cuanto a la creación de nuevos cauces para la participación ciudadana, sin la intermediación de partidos políticos, sino más bien como una alternativa al sistema de partidos, de donde se entiende que el objetivo de la disposición reclamada es la de salvaguardar el carácter de candidatura independiente, como una

figura de participación de los ciudadanos desvinculada de los partidos políticos, lo que explica los términos de la disposición reclamada, que pretende la no influencia de los institutos políticos en aquellos ciudadanos que decidan competir por un cargo de elección popular por la vía independiente.

Esto claramente se aprecia porque la disposición combatida restringe la candidatura independiente a aquéllos que sean o hayan sido presidente de comité ejecutivo nacional, estatal, municipal y dirigente de un partido político, de donde se entiende que su objetivo es que los interesados que se ubiquen en ese supuesto, no se sirvan de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de la candidatura.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en la porción normativa que establece que no podrá ser candidato independiente la persona que sea o haya sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, o dirigente de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

**Subtema 12.2. Plazo para recabar el apoyo ciudadano a candidatos independientes.**

Movimiento Ciudadano combate la constitucionalidad del artículo 201 Ter, Base C, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues afirma que resulta violatorio de los principios de certeza, legalidad y objetividad que imperan en la

materia electoral, ya que para los candidatos independientes prevé que durante la etapa de obtención del apoyo ciudadano, establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes, podrán realizar, por medios diversos a la radio y la televisión, actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, y que dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña, lo que carece de sentido en relación con la fracción IV del mismo apartado, en el que sí se señala el plazo en el que deberá recabarse el aludido apoyo ciudadano, puesto que prevé que los actos tendientes a recabarlo, así como el llenado de los formatos que lo acrediten se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos; en otras palabras, es inconstitucional la disposición porque sujeta el plazo en el que los candidatos independientes deberán recabar el apoyo ciudadano a la decisión del órgano administrativo electoral, lo que es indebido y contrario a los principios referidos.

Subraya que la norma es inconstitucional porque delega el establecimiento de un procedimiento a una autoridad a quien no le corresponde legislar, ni tampoco le compete establecer plazos casuísticos en los cuales los aspirantes a candidatos independientes deban cumplir con el referido requisito, es decir, delega una atribución al órgano electoral cuando debería estar prevista en la Ley de la materia, provocando incluso que quede al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del plazo en que deba recabarse el apoyo ciudadano, lo que puede provocar arbitrariedades.

El artículo 201 Ter, apartado C, fracciones I y IV del Código combatido, se transcribe a continuación (se subraya la porción normativa combatida):

**“Artículo 201 TER.** Para los efectos de este Código, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las etapas siguientes:

**A. DE LA CONVOCATORIA:**

El Consejo General aprobará los Lineamientos y la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular.

La Convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la Entidad y en la página de Internet del Instituto, y contendrá al menos los siguientes elementos:

I. Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide;

II. Los cargos para los que se convoca;

III. Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes;

IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;

V. La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos;

VI. Los términos para el informe de los recursos utilizados tanto para la obtención de sus apoyos, como para el gasto de campaña el tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en materia de fiscalización; y

VII. Los órganos competentes para la recepción de las solicitudes.

**B. DE LOS ACTOS PREVIOS AL REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES:**

I. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto por escrito en el formato que éste determine;

II. Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de una persona jurídica constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; debiéndose acreditarse su alta ante el Sistema de Administración Tributaria, anexando los datos de la cuenta que se haya aperturado a nombre de dicha asociación civil para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

De lo anterior, el Órgano competente de conformidad en la convocatoria emitirá la constancia respectiva, y los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

La cuenta bancaria requerida servirá para el manejo de los recursos para obtener el apoyo ciudadano y para, en su caso, la campaña electoral. Su utilización será a partir del inicio de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano y hasta la conclusión de las campañas electorales y con posterioridad, exclusivamente para cubrir los pasivos contraídos y demás erogaciones. Su cancelación deberá realizarse una vez que se

concluyan los procedimientos que correspondan al proceso de fiscalización.

III. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil.

La persona jurídica a la que se refiere la fracción II de este apartado, deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

#### **C. DE LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO:**

I. Durante la etapa establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes, podrán realizar, por medios diversos a la radio y la televisión, actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña;

II. Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello. El apoyo correspondiente se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.

Los partidos políticos o coaliciones podrán acreditar representantes a fin de presenciar la recepción de los respaldos ciudadanos.

Los inmuebles que se destinarán para la recepción de la manifestación del respaldo ciudadano serán:

a) Para aspirantes a candidato independiente para la elección de Gobernador, en las sedes de los Consejos Distritales que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo, o en su caso, en las oficinas del Consejo General;

b) Para aspirantes a candidato independiente a Diputados, en las sedes de los Consejos Distritales que corresponda a la demarcación por la que pretenda competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial al que aspira; y,

c) Para aspirantes a los Ayuntamientos, en la sede del Consejo Municipal que corresponda a la demarcación por la que pretendan competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial respectivo.

III. Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que se pretenda ser postulado, el que será equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate;

IV. Los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.

#### **D. DEL REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES:**

Los aspirantes a un cargo de elección popular, tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando en todo momento los porcentajes establecidos en los incisos a) al c) del artículo 201 Quarter (sic), así como los demás requisitos establecidos en este Código.

Si ninguno de los aspirantes que solicitan su registro al cargo de Gobernador, diputado o planilla de ayuntamiento acredita haber obtenido, en su respectiva demarcación, el porcentaje de respaldo ciudadano en términos del presente Código, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la elección de que se trate.

El Instituto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Los nombres de los ciudadanos, aparezcan con datos falsos o erróneos.
- b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente respectiva.
- c) En el caso de candidatos a Gobernador, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en la Entidad.
- d) En el caso de candidatos a diputado por el principio de mayoría relativa, cuando los ciudadanos que hayan emitido su apoyo, no tengan su domicilio en el distrito para el que se esté postulando el aspirante del que se trate.
- e) En el caso de candidatos que integren una planilla, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en el municipio para el que se están postulando.
- f) Los ciudadanos a quienes correspondan las firmas de apoyo, no aparezcan en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.
- g) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante a candidato independiente, sólo se computará una.
- h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.
- i) No se hayan emitido cumpliendo en (sic) los términos establecidos en la, Base C, fracción II del presente Artículo.

Dentro (sic) los plazos que establezca la convocatoria, el Consejo General analizará la solicitud de registro presentada por el ciudadano, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 201 Quarter de este Código, concluido el análisis el Consejo deberá sesionar

con la única finalidad de pronunciarse sobre el registro de las candidaturas que procedan.

El Secretario Ejecutivo tomará las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.

Los candidatos independientes para Gobernador y Diputados que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

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

En el caso de las planillas de integrantes de Ayuntamiento de candidatos independientes, si por cualquier causa falta el candidato a Presidente Municipal propietario, se cancelará el registro completo de la planilla”.

El precepto que nos ocupa describe las etapas del proceso de selección de candidatos independientes; así, en su apartado A prevé como primera etapa, la denominada “De la convocatoria”, en ese apartado se indica que el Consejo General aprobará los lineamientos y la convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan con los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes; así como que la convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la Entidad y en la página de internet del Instituto Electoral Estatal y contendrá al menos los siguientes elementos: **a)** Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide; **b)** Los cargos para los que se convoca; **c)** Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes; **d)** El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo; **e)** La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos; **f)** Los términos para el informe de los recursos utilizados tanto para la obtención de sus apoyos, como para

el gasto de campaña, el tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en materia de fiscalización; y **g)** Los órganos competentes para la recepción de las solicitudes.

La siguiente etapa se denomina “De los actos previos al registro de candidatos independientes”, ahí se establece que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto por escrito en el formato que éste determine; que con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que demuestre la creación de una persona jurídica constituida en asociación civil, debiendo acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta que se haya abierto a nombre de dicha asociación civil para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La tercera etapa se titula “De la obtención del apoyo ciudadano”, y como su nombre lo indica, corresponde a los actos cuyo objetivo es la obtención del apoyo ciudadano; en este apartado C de la disposición, se incluye el supuesto normativo que combate Movimiento Ciudadano, ya que la fracción I dispone que durante la etapa establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes podrán realizar, por medios diversos a la radio y la televisión, actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; así como que dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña.

Asimismo la diversa fracción II de ese apartado, regula la comparecencia de los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo

al aspirante a candidato independiente; y la diversa fracción IV, que refiere el partido político actor prevé que los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente, durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.

Por último, el apartado D prevé como última etapa, la titulada “Del registro de candidatos independientes” y se refiere a aquellos que tendrán derecho a registrarse como tales, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando los porcentajes establecidos en el artículo 201 Quater del propio Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; así como describe los actos de verificación del apoyo ciudadano presentado por el candidato, esto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral, especificando en qué casos las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido.

Aquí cabe reiterar que de acuerdo con los precedentes emitidos por esta Suprema Corte en materia de candidaturas independientes, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad de configuración legislativa para establecer las reglas que estime acordes a las características de su Estado para la regulación de esa figura; en este sentido, la disposición combatida cumple con la obligación de establecer el procedimiento necesario para que los interesados, compitan en un proceso electoral como candidatos independientes.

Ahora bien, tal y como se expuso en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil

quince del Tribunal Pleno, se desestimó la acción de inconstitucionalidad por lo que hace a la fracción I del apartado C del artículo 201 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; por tanto, las consideraciones que se exponen en este considerando se referirán a lo dispuesto en la diversa fracción IV de esa norma, que también fue motivo de impugnación por los partidos políticos.

Precisado lo anterior, suplido en su deficiencia, asiste la razón a Movimiento Ciudadano en cuanto combate la regulación de candidaturas independientes en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues afirma que el sistema viola los principios de certeza y legalidad porque disminuye los plazos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes, puedan hacerlo en condiciones de equidad en contra de las postulaciones que presenten los partidos políticos; en este sentido, a lo largo de los conceptos de invalidez tendientes a atacar ese sistema de candidaturas independientes hace referencia al plazo tan reducido para presentar las firmas de los ciudadanos que respalden éstas.

En efecto, en este considerando se explicó que de la lectura a los artículos que conforman el Capítulo II, Título Segundo del Libro Quinto, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, esto es, los preceptos 201 Bis, 201 Ter, 201 Quater y 201 Quinquies, no existe supuesto normativo alguno relativo a plazos específicos para la realización de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, pues únicamente el artículo 201 Bis, apartado C, fracción IV, establece que los actos a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo

acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, lo que demuestra, como lo aduce el partido político, que se está ante un plazo reducido que no genera condiciones de equidad, por los actos que el aspirante a candidato independiente tiene que realizar para obtener ese apoyo ciudadano, pues por ejemplo, la legislación en su artículo 201 Quater, fracción I, prevé que la relación de apoyo ciudadano sea de cuando menos del tres por ciento del padrón electoral correspondiente a todo el Estado, por lo que hace al cargo de gobernador y a diputados de mayoría relativa, así como para ciertos municipios, que esté integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la Entidad y que en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que corresponda; además de exigir la comparecencia de los ciudadanos que manifiesten ese respaldo al candidato independiente de que se trate.

Lo anterior significa que la exigencia de la realización de esos actos, a llevar a cabo dentro del único plazo que prevé el Código, es decir, el de veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, provoca condiciones no propicias para ello, si se toma en cuenta lo que materialmente representa llevarlos a cabo, es decir, recabar firmas, con las especificaciones que exige la norma y con la comparecencia de aquellos que decidan apoyar al aspirante a candidato independiente.

Se enfatiza lo antedicho, por los porcentajes que exige el diverso 201 Quater por concepto de respaldo ciudadano, ya referidos; además, la relación de respaldo debe estar integrada por lo menos por las dos terceras partes de los municipios que componen la Entidad y

que en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda, esto se insiste, por lo menos por lo que se refiere al cargo de gobernador y diputado al Congreso local. Lo que es importante subrayar a fin de advertir la dimensión de los actos que debe llevar acabo el interesado en participar a través de esta figura; por tanto, el único plazo que se prevé sí puede calificarse como reducido, pues con él difícilmente se podrán realizar los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano.

Máxime que, como se destacó en párrafos anteriores, existe legislación que sí prevé plazos para ese efecto y sólo para ilustrar lo anterior, conviene transcribir lo dispuesto en el artículo 369, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a nivel federal prevé los siguientes plazos:

**“Artículo 369.**

(...).

**2. Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan a los dos Poderes de la Unión o en el que se renueve solamente la Cámara de Diputados, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:**

**a) Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Presidente de la República, contarán con ciento veinte días;**

**b) Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Senador de la República, contarán con noventa días, y**

**c) Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Diputado, contarán con sesenta días.**

(...)”.

La ausencia de plazos específicos para la realización de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano a quienes pretendan participar como candidatos independientes, es una violación al principio de certeza en materia electoral, en virtud de que los interesados en ello, no sabrían en realidad qué tiempo concreto tienen

para ese efecto, ya que, como se ha subrayado, la fracción IV del apartado C del artículo 201 Ter, sólo prevé que los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente, durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, lo que no necesariamente significa que cuenten con ese plazo, pues la propia disposición prevé un procedimiento dividido por varias etapas, en el que la relativa a la obtención del apoyo ciudadano, se contempla como una etapa específica que debe estar referida en la convocatoria que emita el Instituto Estatal Electoral; en consecuencia, existe una falta de certeza, toda vez que no existen plazos concretos y el único a que se refiere el Código, de veinte días, no asegura que al menos gocen de ese plazo para la obtención del apoyo ciudadano, esto por la propia redacción del precepto.

Esto es importante que se resalte, si se toma en cuenta que para efectos de la materia que nos ocupa, el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Asimismo significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

**“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.** La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXII, noviembre de 2005, tesis P./J. 144/2005, página 111, número de registro IUS: 176707).

Cabe agregar que de prevalecer las condiciones derivadas del Código combatido, se podrían propiciar la realización de actos arbitrarios, con la consecuente violación al principio de legalidad que desde luego, también rige en la materia electoral, entendido como la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de

tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ante la insuficiente regulación en la determinación de plazos para recabar el apoyo ciudadano de candidaturas independientes en el Estado de Puebla, por lo que el Congreso de esa Entidad deberá legislar a la brevedad a fin de establecer plazos concretos para la realización de los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

### **Subtema 12.3. Porcentajes de respaldo ciudadano para candidaturas independientes.**

Movimiento Ciudadano argumenta que el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, es inconstitucional por cuanto se refiere a los requisitos para obtener las cédulas de respaldo para los candidatos independientes, ya que lo hace respecto del padrón electoral atinente, e incrementa ese respaldo al tres por ciento o hasta el cinco por ciento en el caso de municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en este mismo particular, establece el uno por ciento; por tanto, se está ante una excesiva reglamentación, que no cumple con los principios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad, de ahí que se demande su

inconstitucionalidad por violación a lo dispuesto en el 1 de la Constitución Federal y el principio de equidad que rige en la materia electoral, lo que también implica una violación al artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; así como 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Reitera que la disposición combatida vulnera el derecho a ser votado protegido en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales referidos, porque no otorga la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, pese al reconocimiento que esos ordenamientos otorgan respecto de esa forma de participación ciudadana, particularmente son inconstitucionales los porcentajes de firmas requeridas por concepto de apoyo ciudadano que respalden las candidaturas.

Por su lado, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 201 Quater es inconstitucional porque viola el principio de equidad, en virtud de que para poder ser registrado como candidato independiente el Código combatido exige el tres por ciento del padrón electoral como apoyo ciudadano, cuando la Ley General de Partidos Políticos y el propio Código sólo exigen el cero punto veintiséis por ciento de afiliados para que un partido político pueda registrarse como tal, lo que demuestra una diferencia excesiva en cuanto al requisito de respaldo, sin que se advierta fundamento o motivación alguna que explique esa diferencia, lo que hace inequitativo y restrictivo el sistema regulado por el legislador en el Estado de Puebla, ya que exige el tres por ciento del padrón electoral como apoyo ciudadano a los candidatos independientes, lo que se encuentra muy por encima de lo

exigido a los partidos políticos para obtener su registro, que como se dijo, es de cero punto veintiséis por ciento del padrón electoral.

Asimismo, argumenta que el sistema local se encuentra también por encima del sistema de requisitos que para tal efecto fija la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que, por ejemplo, *“...en el caso del apoyo ciudadano requerido para los aspirantes a las candidaturas de Senadores de las República, se cuenta con un plazo de 90 días, un porcentaje equivalente al 2% de **la lista nominal de electores** y territorializada a la mitad de los distritos electorales que integran la demarcación territorial con un 1% en esa mitad, que contrasta con el 3% del **padrón electoral** del Estado, territorializado a las 2/3 partes de los municipios y además con el 2% de cada municipio que integre la demarcación de cada distrito, es decir, 145 de ellos, donde se cumpla al menos el 2% de votantes inscritos en el listado nominal respecto de cada municipio que integran la demarcación, necesitándose, al menos en el 70% de los municipios doscientos (200) firmantes por cada uno, lo que, en sí mismo, es un exceso sin fundamentación jurídica, ni motivación alguna que no sea otra que la cerrazón política para que esta figura de las candidaturas independientes puedan prosperar”*.

Los porcentajes de apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes son excesivos e inequitativos porque en el Código combatido se exige que el apoyo ciudadano se base en el padrón electoral, pero el legislador no consideró o bien soslayó que dicho padrón se encuentra integrado por ciudadanos que están en el listado nominal y por ciudadanos que, por alguna razón, no se encuentran en éste, pero tienen la posibilidad de ser inscritos en él, por lo que en términos generales, la exigencia del tres por ciento se

convierte en realidad en una exigencia del tres punto ocho por ciento; esto es así, porque de conformidad con el análisis comparativo del padrón electoral para el Estado de Puebla y el listado nominal de electores respectivo, se advierte que hay una diferencia del punto cero ocho por ciento mayor de ciudadanos que se encuentran inscritos en el primero, que es de cuatro millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos ochenta y cuatro ciudadanos, con relación al listado nominal de electores para la Entidad que es de cuatro millones ciento catorce mil trescientos setenta y siete ciudadanos, con fecha de corte al veintiuno de agosto del año en curso; en tal sentido, este sistema de requisitos deviene violatorio de los principios constitucionales de equidad, objetividad y de certeza en la contienda electoral.

En síntesis, aduce, los requisitos exigidos a aquellos que aspiran a ser candidato independiente, son arbitrarios: **a)** porque el tres por ciento de apoyo ciudadano para que los registros de los aspirantes ciudadanos prosperen, es una cifra excesiva y desproporcionada respecto de los porcentajes que en el mismo sentido operan a nivel Nacional para elegir a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo; **b)** son violatorios de la Constitución Federal, porque depender de que ese tres por ciento descansa sobre la base de las dos terceras partes de los distritos o secciones electorales, según sea el caso, es incongruente y rompe abiertamente con el sistema de mayoría relativa que para obtener triunfos electorales opera en nuestra democracia institucional; y **c)** porque son excesivos y desproporcionales ya que se requiere que en cada municipio o sección electoral, correspondiente al tipo de elección de que se trate, se exige que ese porcentaje del tres por ciento del padrón electoral, sujeto a las dos terceras partes citadas, se basen al mismo tiempo y

adicionalmente en un dos por ciento de los municipios, distritos o secciones electorales, según sea el caso de elección para gobernador, diputados locales o miembros de los ayuntamientos.

En otro orden de ideas argumenta que, de la misma manera, en el caso de aspirantes que busquen postularse a diputados locales o a miembros de ayuntamientos, las restricciones y los ejemplos son similares, con la diferencia de que en el caso de los ayuntamientos con un padrón electoral menor a cinco mil ciudadanos, la violación a los principios constitucionales es aún más grave, ya que exige el cinco por ciento del padrón electoral del Municipio, lo que significa que para el legislador del Estado de Puebla existan municipios de primera y municipios de segunda.

Además, son inequitativos porque se exigen diferentes requisitos para la elección de planillas de miembros de ayuntamientos cuyo padrón electoral sea menor a cinco mil ciudadanos y, para el caso del Municipio de Puebla, con relación al resto de los Municipios de la Entidad, ya que en el primer caso, el apoyo debe ser del cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y en el segundo, se requiere del tres por ciento, conformado por al menos la mitad de las secciones electorales que los integren, lo que es, discriminatorio y desigual, por tanto, incierto, subjetivo e inequitativo.

Por último, insiste en que tomando en cuenta el derecho humano de que se trata, el legislador local no goza de una libertad absoluta para legislar, pues no puede dejar de observar lo dispuesto en los artículos 35, fracción II y 116, fracción de la Constitución Federal, los que además deben de interpretarse de manera sistemática. Y que no

queda duda de que las disposiciones combatidas imponen condiciones adicionales y restrictivas para el ejercicio del derecho a ser votado, lo que demuestra una violación directa a esos preceptos constitucionales; así como inobservancia a los diversos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevén que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

El artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se reproduce a continuación:

**“Artículo 201 Quater. Los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos, deberán acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo:**

**I. Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que contando con credencial para votar vigente, respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente. De acuerdo con lo siguiente:**

**a) Para Gobernador del Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado, y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.**

**b) Para la fórmula de Diputados de Mayoría relativa, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate, y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por**

ciento del padrón que le corresponde. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

Para el caso de los distritos cuya cabecera es el municipio de Puebla, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate, la cual se integrará por electores de por lo menos las dos terceras partes de las secciones electorales que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

c) Para la elección de planillas de ayuntamientos de municipios y para todas las Juntas Auxiliares en el Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos en los siguientes términos:

En municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el Padrón correspondiente al municipio de se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

En municipios que cuenten con un padrón electoral superior a cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el Padrón correspondiente al municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

Para el caso del Municipio de Puebla la relación se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.

En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos según sea el caso a los que hace mención este inciso podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda. La fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

(...)"

El artículo cuestionado establece que los ciudadanos interesados en participar en una elección como candidatos independientes deberán acompañar a la solicitud de registro respectiva, una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que contando con credencial para

**Acción de inconstitucionalidad 88/2015  
y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 [217]**

---

votar vigente, respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente, de acuerdo con lo siguiente:

<b>Puesto de elección popular</b>	<b>Requisitos de la relación de respaldo ciudadano</b>
<b>Gobernador</b>	<p>Firma de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Integrada por electores de por lo menos las 2/3 partes de los municipios que componen la entidad.</li><li>- En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda.</li><li>- La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección.</li></ul>
<b>Diputados</b>	<p>Firma de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Estará integrada por electores de por lo menos las 2/3 partes de los municipios que componen el distrito.</li><li>- La relación de los ciudadanos por municipio, en ningún caso podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde.</li><li>- La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección.</li><li>- Los distritos cuya cabecera es el municipio de Puebla, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate.</li><li>- Estará integrará por electores de por lo menos las 2/3 partes de las secciones electorales que componen el distrito.</li><li>- En ningún caso, la relación de los ciudadanos por sección electoral podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde.</li><li>- La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>- En municipios que cuenten con un padrón</li></ul>

<b>Ayuntamientos</b>	<p>electoral de hasta 5,000 ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos 2/3 partes de las secciones electorales que los integren.</p> <p>- En municipios que cuenten con un padrón electoral superior a 5,000 ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos 2/3 partes de las secciones electorales que los integren.</p> <p>- Para el Municipio de Puebla la relación se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de por lo menos las 2/3 partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.</p> <p>- En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda.</p> <p>- La fecha de corte del padrón electoral será al 15 de diciembre del año anterior a la elección.</p>
----------------------	--

Ahora bien, en relación con el primer aspecto de inconstitucionalidad que plantean los partidos políticos, que se refiere al porcentaje de apoyo ciudadano para quien aspire en participar en un proceso electoral como candidato independiente, concretamente la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento, debe tomarse en cuenta lo expresado en el considerando sexto de esta ejecutoria, en el cual se hace referencia a que se desestimó la acción de inconstitucionalidad por lo que hace a lo dispuesto en el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a) y b), en cuanto al porcentaje referido, en virtud de que en la sesión del Tribunal Pleno en que se

analizó ese problema jurídico, no se obtuvo la votación necesaria para la declaratoria de invalidez solicitada.

Precisado lo anterior, debe decirse que son fundados los argumentos aducidos en contra de lo dispuesto en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ya que genera un problema de inequidad, en virtud de que sin justificación alguna o elemento objetivo alguno, distingue el porcentaje del respaldo ciudadano entre iguales, es decir, entre los municipios de esa Entidad Federativa.

En efecto, de esa disposición se advierte que para la elección de planillas de ayuntamientos de municipios y para todas las juntas auxiliares en el Estado, la relación de respaldo ciudadano, en cuanto al porcentaje se regula de la siguiente manera:

- Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5,000 ciudadanos inscritos se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de que se trate. Integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integran.
- Municipios que cuenten con un padrón electoral superior a 5,000 ciudadanos inscritos se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de que se trate. Integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integran.
- Municipio de Puebla se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de por lo

menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal; integrada a su vez por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.

Cabe agregar que la parte final de ese inciso c) establece que en ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos, según sea el caso a los que hace mención, podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda.

También es importante precisar que de la lectura a las constancias del procedimiento legislativo que culminó con el Decreto de veintidós de agosto de dos mil quince por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no se advierte manifestación alguna respecto de la distinción que por número de población prevé la norma, ni en relación a la referencia específica al municipio de Puebla.

En este sentido, este Tribunal Pleno determina que el artículo reclamado en este segmento, es violatorio del principio de equidad en materia electoral, ya que si bien se ha reiterado que en materia de candidaturas independientes los Congresos locales cuentan con libertad de configuración legislativa para fijar los requisitos de apoyo ciudadano, ello sobre la base de que la Constitución General de la República no establece valor porcentual alguno para ello, también lo es que como los propios precedentes citados lo indican, esa libertad no es absoluta y, por tanto, debe garantizar reglas que además de permitir el ejercicio del derecho a ser votado, debe procurar que éstas

respeten los principios que rigen en la materia electoral, entre ellos, el de equidad.

En el caso, la diferencia que establece el Congreso del Estado de Puebla, entre municipios, en cuanto al porcentaje de apoyo ciudadano para candidatos independientes, no encuentra justificación alguna, porque se trata de sujetos iguales, es decir municipios, y si bien éstos pueden tener diferencias en cuanto al número de población, ello no implica introducir un trato distinto entre iguales; máxime que ni el artículo 115 constitucional, ni el 116 contienen disposición que permita una discrepancia como la que se analiza, la que según se advierte, descansaría en razones de número de población y porque se trata del municipio de Puebla, lo que no es suficiente para encontrar un respaldo constitucional a esta regulación.

Por tanto, este Tribunal Pleno determina la invalidez del inciso c), de la fracción I, del artículo 201 Quater del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en las porciones normativas correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano, por número de población y por la distinción del municipio de Puebla; por tanto, por esta declaratoria de invalidez, el Congreso de esa Entidad, deberá legislar a la brevedad a fin de establecer el porcentaje de apoyo ciudadano para la elección de planillas de ayuntamientos, de municipios y para todas las juntas auxiliares en el Estado, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que es inconstitucional que en el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c), se exija que los porcentajes de la relación que

contenga el apoyo ciudadano para candidatos independientes, debe tener como base el padrón electoral y no la lista nominal, cuando esos conceptos guardan diferencia, es decir, el legislador del Estado de Puebla soslayó que dicho padrón se encuentra integrado por ciudadanos que están en el listado nominal y por ciudadanos que, por alguna razón, no se encuentran en éste, pero tienen la posibilidad de ser inscritos en él; por lo que en términos generales, el requisito del tres por ciento que por ejemplo, se fijó para el cargo de gobernador y diputados, se convierte en realidad en una exigencia del tres punto ocho por ciento, esto de un análisis comparativo entre el padrón electoral para el Estado de Puebla y el listado nominal de electores respectivo.

Sobre el particular, es importante tener presente que en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso a), b) y c), en las porciones normativas que se refieren al porcentaje del respaldo ciudadano para los candidatos independientes, se prevé que éste es del padrón electoral, según el caso se indica que es del Estado, de los municipios, de los distritos electorales y secciones electorales; así como se precisa que la fecha de corte del padrón electoral será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

Ahora bien, para dar respuesta al argumento que se plantea, resulta necesario conocer las diferencias entre padrón electoral y lista nominal de electores; para ello, se acude al glosario electoral del Instituto Nacional Electoral<sup>40</sup>, en donde se proporcionan los siguientes conceptos:

---

<sup>40</sup> Consultable en la página web del Instituto Nacional Electoral:  
<http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral#>

**Padrón electoral:** Es la base de datos que contiene el nombre y la información básica de todos aquellos ciudadanos mexicanos, en pleno uso de sus derechos político electorales, que han solicitado formalmente y de manera individual su credencial para votar con fotografía.

**Lista nominal de electores:** Es la base de datos que contiene el nombre y la fotografía de los ciudadanos registrados en el padrón electoral a quienes se les ha entregado su credencial para votar con fotografía.

Aquí se precisa que esas definiciones encuentran sustento normativo en los artículos 128 y 137 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>41</sup>.

Si se comparan los conceptos referidos, advertiremos que la base de datos correspondiente al padrón electoral, por sus características, es mayor a la de la lista nominal de electores, ya que el padrón contiene el nombre e información de todos aquellos ciudadanos mexicanos, en pleno uso de sus derechos político-electorales, que han solicitado su credencial para votar con fotografía, a diferencia de la lista nominal que incluye a los ciudadanos a los que ya se les entregó dicha credencial.

También es importante tomar en cuenta de nuevo, que en el artículo 201 Ter, apartado D del Código de Instituciones y Procesos

---

<sup>41</sup> **Artículo 128.**

1. En el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

**Artículo 137.**

1. Una vez llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de aquéllos a los que se les haya entregado su credencial para votar.

(...)"

Electorales del Estado de Puebla, se regula el procedimiento de selección de candidatos independientes, que se divide en distintas etapas, entre ellas, la relativa al registro de candidatos independientes, que a pesar de haber sido ya transcrito, resulta necesario reproducir de nueva cuenta, para advertir que cuando alude al respaldo ciudadano, se refiere a que el nombre de éstos aparezca en la lista nominal de electores. Esa disposición, en el segmento indicado, se reproduce a continuación:

**“Artículo 201 Ter.** Para los efectos de este Código, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las etapas siguientes:

(...).

**D. DEL REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES:**

Los aspirantes a un cargo de elección popular, tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando en todo momento los porcentajes establecidos en los incisos a) al c) del artículo 201 Quarter (sic), así como los demás requisitos establecidos en este Código.

Si ninguno de los aspirantes que solicitan su registro al cargo de Gobernador, diputado o planilla de ayuntamiento acredita haber obtenido, en su respectiva demarcación, el porcentaje de respaldo ciudadano en términos del presente Código, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la elección de que se trate.

El Instituto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Los nombres de los ciudadanos, aparezcan con datos falsos o erróneos.
- b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente respectiva.
- c) En el caso de candidatos a Gobernador, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en la Entidad.
- d) En el caso de candidatos a diputado por el principio de mayoría relativa, cuando los ciudadanos que hayan emitido su apoyo, no tengan su domicilio en el distrito para el que se esté postulando el aspirante del que se trate.

e) En el caso de candidatos que integren una planilla, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en el municipio para el que se están postulando.

f) Los ciudadanos a quienes correspondan las firmas de apoyo, no aparezcan en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.

g) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante a candidato independiente, sólo se computará una.

h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.

i) No se hayan emitido cumpliendo en (sic) los términos establecidos en la, Base C, fracción II del presente Artículo.

Dentro (sic) los plazos que establezca la convocatoria, el Consejo General analizará la solicitud de registro presentada por el ciudadano, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 201 Quater de este Código, concluido el análisis el Consejo deberá sesionar con la única finalidad de pronunciarse sobre el registro de las candidaturas que procedan.

El Secretario Ejecutivo tomará las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.

Los candidatos independientes para Gobernador y Diputados que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

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

En el caso de las planillas de integrantes de Ayuntamiento de candidatos independientes, si por cualquier causa falta el candidato a Presidente Municipal propietario, se cancelará el registro completo de la planilla”.

Precisado lo anterior, debe decirse que el artículo 201 Quater, fracción I incisos a), b) y c), cuando se refiere a la relación de apoyo ciudadano, concretamente a la exigencia de que el porcentaje de firmas debe corresponder al padrón electoral, es violatorio del principio de certeza electoral, porque confrontando esa disposición con el diverso 201 Ter, apartado D, se acredita que cuando el Instituto Estatal Electoral revise la relación de respaldo ciudadano del candidato independiente, para su registro como tal, verificará que los

ciudadanos que conformen esa relación aparecen en la lista nominal de electores, lo que es contradictorio y, por tanto, genera inseguridad jurídica.

Esto es, aquellos interesados en contender en un proceso electoral en el Estado de Puebla por medio de candidatura independiente, al recabar el llamado apoyo ciudadano calcularán el porcentaje que exige el Código para ello con base en el padrón electoral, cuando éste por su naturaleza ofrece variables frente a la lista nominal de electores, pues contiene un número mayor de ciudadanos inscritos, lo que representa desde luego, una carga adicional para el interesado, pero lo más grave es que el propio Código en su artículo 201 Ter, no se refiere al padrón electoral, sino a la lista nominal de electores, lo que abre la posibilidad de que alguna de las firmas resulten inútiles para el apoyo buscado, pues no es lo mismo formar parte del padrón electoral que estar incluido en la lista nominal de electores, que es la que finalmente sirve para la validez del registro de candidatos y en su momento para ejercer el derecho a votar.

En este apartado, es importante tomar en cuenta que de acuerdo con el principio de objetividad en materia electoral, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, entre otros; y el de certeza que, como se apuntó en párrafos anteriores permite que los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas que regirán su propia actuación y la de las autoridades electorales, principios que difícilmente podrían cumplirse con disposiciones como la cuestionada, que exige el apoyo ciudadano con base en el padrón electoral, a pesar

de que en el momento del registro de candidatos independientes, con la consecuente revisión del cumplimiento de los requisitos exigidos para ello, la autoridad electoral revisará ese apoyo ciudadano respecto de la lista nominal de electores; máxime que como lo señala el partido político actor, comparando el padrón electoral para el Estado de Puebla y el listado nominal de electores respectivo, se advierte que hay una diferencia, pues en el padrón electoral aparecen inscritos 4'259,149 (cuatro millones doscientos cincuenta y nueve mil ciento cuarenta y nueve) ciudadanos y en la lista nominal de electores 4'166,407 (cuatro millones ciento sesenta y seis mil cuatrocientos siete) ciudadanos, con fecha de corte al nueve de octubre de dos mil quince<sup>42</sup>.

Por lo tanto, ha lugar a declarar la invalidez del artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por cuanto se refiere a que el porcentaje de apoyo ciudadano corresponde al padrón electoral; y en virtud de que la invalidez de esa porción normativa impide la aplicación de lo dispuesto en esos incisos, se estima que en vía de consecuencia debe declararse la invalidez de la totalidad de lo dispuesto en éstos, en la inteligencia de que en el presente fallo no se alcanzó la votación necesaria para invalidar el porcentaje del tres por ciento previsto en esos incisos, por sí mismo considerado, según se expuso en el considerando sexto de esta ejecutoria.

Por ello, el legislador del Estado de Puebla, en ejercicio de su libertad configurativa, deberá legislar sobre los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.

---

<sup>42</sup> Esta información se obtuvo de la consulta a la página de internet del Instituto Nacional Electoral.

**Subtema 12.4. Comparecencia ante la autoridad administrativa electoral, de los ciudadanos que manifiesten su respaldo a candidato independiente.**

Movimiento Ciudadano argumenta que el artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es inconstitucional porque coloca en una situación inusitada a aquellos que pretendan ser registrados como candidatos independientes, en virtud de que exige que los ciudadanos que otorguen su firma de apoyo al candidato, ratifiquen ésta en lugares específicos designados para tal fin, lo que transgrede el principio de maximización de los derechos fundamentales que ordena el artículo 1 constitucional y, por ende, coarta el derecho fundamental de ser votado que consagra el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, al imponer un requisito por demás excesivo y oneroso para el aspirante a candidato independiente. Agrega que el artículo combatido desconoce el principio pro persona que protege el artículo 1 constitucional, ya que impone una condición desproporcionada que no sólo vulnera la Constitución Federal, sino también el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional aduce que el artículo 201 Ter, apartado C, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, es inconstitucional por tratarse de una norma restrictiva, inequitativa, inadecuada y desproporcionada para quienes busquen participar en una elección como candidato independiente, en virtud de que por lo que hace al apoyo ciudadano, exige la comparecencia de las personas que hayan

brindado apoyo al candidato, es decir, la norma no se limita en exigir la firma como acreditamiento del respaldo ciudadano, sino que ordena además una comparecencia, lo que resulta desproporcionado e imposibilita a los interesados a registrarse como candidato independiente.

Para evidenciar lo anterior, el partido político actor plasma una tabla<sup>43</sup> que hace referencia a los Municipios del Estado de Puebla con una descripción de su padrón y con base en ésta afirma que el ciudadano que aspire a ser candidato independiente a la gubernatura del Estado, requiere obtener el tres por ciento del padrón electoral de toda la Entidad en firmas de apoyo, lo que ejemplificado al corte del veintiuno de agosto de dos mil quince del padrón electoral para el Estado de Puebla, publicado por el Instituto Nacional Electoral en su página electrónica, arroja que es de cuatro millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos ochenta y cuatro ciudadanos empadronados, donde el tres por ciento del padrón corresponde a ciento veintiséis mil ochocientos veinticinco ciudadanos, quienes deberán acudir exclusiva y personalmente a las cabeceras distritales a presentar su firma de apoyo en un periodo de veinte días, de donde se obtiene que en promedio se deberán presentar seis mil trescientos cuarenta y un firmas diarias, divididas entre veintiséis distritos electorales, lo que evidencia la dificultad de cumplimentar ese requisito, si se toma en cuenta que esos distritos electorales no son homogéneos por los niveles socioculturales, económicos o geográficos.

Subraya el argumento relativo a que el sistema de candidaturas independientes en el Estado de Puebla atenta contra los principios de

---

<sup>43</sup> Fojas cincuenta y seis a sesenta y seis.

objetividad y certeza, si se toma en cuenta que la exigencia de trasladar a los ciudadanos que brinden apoyo al candidato independiente, a los inmuebles sede de la autoridad electoral para que ratifiquen ese apoyo, es un gasto que se contabilizará como tendiente a recabar al apoyo ciudadano y, en ese sentido, la simple obtención de las firmas, se convertiría en un exceso en el tope de gastos; por tanto, violenta los criterios adoptados y aceptados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto cuestionado, a pesar de que en algunos segmentos ha quedado transcrito, es necesario analizarlo en su integridad, por ello, se reproduce de nuevo a continuación:

**“Artículo 201 TER.** Para los efectos de este Código, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las etapas siguientes:

**A. DE LA CONVOCATORIA:**

El Consejo General aprobará los Lineamientos y la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular.

La Convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la Entidad y en la página de Internet del Instituto, y contendrá al menos los siguientes elementos:

I. Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide;

II. Los cargos para los que se convoca;

III. Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes;

IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;

V. La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos;

VI. Los términos para el informe de los recursos utilizados tanto para la obtención de sus apoyos, como para el gasto de campaña el tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables en materia de fiscalización; y

VII. Los órganos competentes para la recepción de las solicitudes.

**B. DE LOS ACTOS PREVIOS AL REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES:**

I. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto por escrito en el formato que éste determine;

II. Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de una persona jurídica constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; debiéndose acreditarse su alta ante el Sistema de Administración Tributaria, anexando los datos de la cuenta que se haya aperturado a nombre de dicha asociación civil para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

De lo anterior, el Órgano competente de conformidad en la convocatoria emitirá la constancia respectiva, y los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

La cuenta bancaria requerida servirá para el manejo de los recursos para obtener el apoyo ciudadano y para, en su caso, la campaña electoral. Su utilización será a partir del inicio de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano y hasta la conclusión de las campañas electorales y con posterioridad, exclusivamente para cubrir los pasivos contraídos y demás erogaciones. Su cancelación deberá realizarse una vez que se concluyan los procedimientos que correspondan al proceso de fiscalización.

III. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil.

La persona jurídica a la que se refiere la fracción II de este apartado, deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

**C. DE LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO:**

I. Durante la etapa establecida para tal efecto en la convocatoria, los aspirantes a candidatos independientes, podrán realizar, por medios diversos a la radio y la televisión, actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; dichos actos no deben constituir actos anticipados de campaña;

II. Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello. El apoyo correspondiente se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.

Los partidos políticos o coaliciones podrán acreditar representantes a fin de presenciar la recepción de los respaldos ciudadanos.

Los inmuebles que se destinarán para la recepción de la manifestación del respaldo ciudadano serán:

- a) Para aspirantes a candidato independiente para la elección de Gobernador, en las sedes de los Consejos Distritales que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo, o en su caso, en las oficinas del Consejo General;
  - b) Para aspirantes a candidato independiente a Diputados, en las sedes de los Consejos Distritales que corresponda a la demarcación por la que pretenda competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial al que aspira; y,
  - c) Para aspirantes a los Ayuntamientos, en la sede del Consejo Municipal que corresponda a la demarcación por la que pretendan competir, y exclusivamente para ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial respectivo.
- III. Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que se pretenda ser postulado, el que será equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate;
- IV. Los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.

**D. DEL REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES:**

Los aspirantes a un cargo de elección popular, tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, siempre que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando en todo momento los porcentajes establecidos en los incisos a) al c) del artículo 201 Quarter (sic), así como los demás requisitos establecidos en este Código.

Si ninguno de los aspirantes que solicitan su registro al cargo de Gobernador, diputado o planilla de ayuntamiento acredita haber obtenido, en su respectiva demarcación, el porcentaje de respaldo ciudadano en términos del presente Código, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la elección de que se trate.

El Instituto en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Los nombres de los ciudadanos, aparezcan con datos falsos o erróneos.
- b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente respectiva.
- c) En el caso de candidatos a Gobernador, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en la Entidad.

- d) En el caso de candidatos a diputado por el principio de mayoría relativa, cuando los ciudadanos que hayan emitido su apoyo, no tengan su domicilio en el distrito para el que se esté postulando el aspirante del que se trate.
- e) En el caso de candidatos que integren una planilla, cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en el municipio para el que se están postulando.
- f) Los ciudadanos a quienes correspondan las firmas de apoyo, no aparezcan en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.
- g) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante a candidato independiente, sólo se computará una.
- h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.
- i) No se hayan emitido cumpliendo en (sic) los términos establecidos en la, Base C, fracción II del presente Artículo.
- Dentro (sic) los plazos que establezca la convocatoria, el Consejo General analizará la solicitud de registro presentada por el ciudadano, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 201 Quater de este Código, concluido el análisis el Consejo deberá sesionar con la única finalidad de pronunciarse sobre el registro de las candidaturas que procedan.
- El Secretario Ejecutivo tomará las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.
- Los candidatos independientes para Gobernador y Diputados que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.
- Tratándose de la fórmula de Diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula.
- En el caso de las planillas de integrantes de Ayuntamiento de candidatos independientes, si por cualquier causa falta el candidato a Presidente Municipal propietario, se cancelará el registro completo de la planilla”.

El precepto que nos ocupa se refiere al proceso de selección de los candidatos independientes y describe las etapas que conforman éste; así, prevé cuatro etapas para ello, relativas a la convocatoria; a los actos previos al registro de candidatos independientes; a la obtención del apoyo ciudadano, y al registro de candidatos independientes.

El apartado A establece que la convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la Entidad y en la página de internet del Instituto Estatal Electoral y que contendrá al menos los elementos que menciona, entre ellos el contenido en la fracción IV relativo al calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo al candidato ciudadano. El apartado C relativo a la obtención del apoyo ciudadano prevé en su fracción II, que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello; así como que el apoyo correspondiente, se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, el cual deberá contener la firma o huella del manifestante.

La disposición combatida es clara en establecer que aquellos ciudadanos que brinden su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente a manifestar ese apoyo, con copia y original de su credencial de elector vigente, ante la autoridad electoral y en los inmuebles destinados para ello.

En este apartado es importante reiterar que en materia de candidaturas independientes esta Suprema Corte ha sustentado el

criterio de amplia libertad de configuración legislativa de los Congresos locales, pero también ha determinado que esa libertad no es absoluta, pues en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa constitucional, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a las candidaturas independientes no sean desproporcionados o irrazonables. En otras palabras, la libertad de configuración legislativa no puede atentar al núcleo fundamental del derecho en cuestión.

También es necesario enfatizar que de acuerdo con el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Federal<sup>44</sup>, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios que ahí se enumeran, entre ellos, el de progresividad, lo que llevado al caso implica que las legislaturas tienen el deber de hacer posible el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en el supuesto que se analiza, para que puedan acceder como candidatos independientes a cargos de elección popular; así como se traduce en no aprobar disposiciones que en lugar de proteger un derecho fundamental, constituyan un obstáculo que lo haga nugatorio.

---

<sup>44</sup> **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...).

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley

(...)"

Precisado lo anterior, debe decirse que asiste la razón a los partidos políticos ya mencionados, pues la regla consistente en exigir que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen, en los inmuebles destinados para ello, es una regla que constituye una carga excesiva para aquellos que aspiren a un cargo de elección popular en el Estado de Puebla; es una medida desproporcionada si se atiende al objetivo que busca el legislador ordinario de cerciorarse de la certeza del apoyo ciudadano expresado.

En efecto, de la lectura al artículo cuestionado, se advierte que los ciudadanos que manifiesten su respaldo a un aspirante a candidato independiente, deberán comparecer ante la autoridad administrativa electoral, con original y copia de su credencial de elector, esta medida es excesiva porque si bien su propósito es el de acreditar en forma fehaciente que el aspirante a candidato independiente tiene el respaldo ciudadano que exige el propio Código, en los porcentajes ya referidos en esta ejecutoria, también lo es que ello se puede obtener, con la exigencia de los datos de la credencial para votar y la copia respectiva de ésta, sin necesidad de comparecencia, pues ello torna el requisito en una difícil carga que pudieran desahogar las personas interesadas, si se toma en cuenta las variables poblacionales y geográficas que cada municipio de la Entidad tiene; es decir, para el legislador del Estado de Puebla la firma que expresa el apoyo ciudadano, con los datos de nombre, domicilio, clave de elector y en su caso copia de la credencial respectiva no son suficientes, por lo que agregó la exigencia de la comparecencia para expresar ante autoridad administrativa electoral el apoyo respectivo, empero, este requisito es

una carga desproporcionada que termina afectando el núcleo esencial del derecho a ser votado, pues no tomó en cuenta el legislador que la acreditación fehaciente del respaldo ciudadano, puede llevarse a cabo por otros medios, como lo es aquél que el propio Código combatido prevé, es decir, el de la verificación de la credencial de elector de aquellos firmantes, frente a la base de datos que conforma el Registro Federal de Electores.

Lo antedicho significa que si la medida adoptada tiene como fin acreditar de manera fehaciente el respaldo ciudadano, ello se tradujo en un requisito que ignoró la posibilidad de que la información de los ciudadanos que respalden al candidato independiente, puede ser confrontada con la información contenida en el registro referido, pues de ahí parte la elaboración del padrón electoral y en su momento la lista nominal de electores; máxime que el Código en el artículo 201 Ter, apartado D, establece que el Instituto Estatal Electoral en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores, así como precisa en distintos incisos, cuándo no se computarán las firmas para los efectos del porcentaje requerido, de donde se advierte que el propio ordenamiento reconoce la existencia de un medio que finalmente servirá para confrontar la información electoral de aquellos ciudadanos que brinden respaldo al candidato independiente, por lo que resulta innecesario y excesivo el requisito de la comparecencia.

Cabe agregar que la exigencia de la comparecencia se traduce en un requisito desproporcionado que termina generando una afectación a aquellos que pretendan ser candidatos independientes,

pues se trata de un requisito gravoso que dificulta por el traslado de los ciudadanos, obtener el apoyo que exige la Ley.

No se desconoce que el legislador del Estado de Puebla con la medida, pretendió evitar algún tipo de abuso en el uso de fotocopias de las credenciales de elector de las personas que brinden apoyo ciudadano a un aspirante a candidato independiente, sin embargo, reconociendo la necesidad de que se acredite en forma fehaciente dicho apoyo, ello no implica que la autoridad no adopte medidas razonables, tendientes a lograr el objetivo legítimo que persigue, pero sin obstaculizar el pleno ejercicio del derecho a ser votado de aquéllos que decidan competir por medio de una candidatura independiente.

Asimismo, se indica que en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014<sup>45</sup>, en la que se analizó el Código Electoral del Estado de Michoacán, se planteó la inconstitucionalidad del artículo 312, párrafo primero de ese Código, que prevé una regla similar a la que ahora se declara inconstitucional, es decir, la relativa a la comparecencia de los ciudadanos que manifiesten su respaldo ciudadano a candidatos independientes, sin que se concluyera con la declaratoria de invalidez solicitada; empero, en dicha ejecutoria no se hizo mayor análisis respecto del requisito que hoy se analiza, sino que su enfoque se refirió a la exigencia de la presentación de la credencial de elector de aquellos ciudadanos que expresaron respaldo ciudadano, lo que se explica porque el concepto de invalidez respectivo no contenía mayor énfasis respecto ese requisito.

---

<sup>45</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

Lo anterior claramente se corrobora de la transcripción al considerando décimo noveno de esa ejecutoria, que es del tenor siguiente:

“(...).

(386) DÉCIMO NOVENO. Los ciudadanos que manifiesten su apoyo a un candidato independiente deben presentar copia de su credencial para votar. El accionante afirma que el artículo 312, párrafo primero, es inconstitucional porque obliga a los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a algún aspirante a candidato independiente a presentar copia de su credencial para votar, y esto resulta desproporcionado e irracional pues, además, tendrán que presentar el original de dicho documento y comparecer ante los funcionarios que la autoridad electoral designe al efecto, quienes podrán cotejar, de manera directa e inmediata, los datos que estimen necesarios, y constatar que se encuentran en pleno goce de sus derechos político-electorales, y están inscritos en el listado nominal y pertenecen a la demarcación territorial de la candidatura que deseen apoyar.

(387) El argumento recién referido es infundado, atento a las razones que se desarrollan a continuación.

(388) El Código Electoral de Michoacán dispone que entre las etapas que conforman el proceso de selección de los candidatos independientes se encuentra la relativa a la obtención del respaldo ciudadano, durante la cual, los aspirantes registrados podrán realizar acciones encaminadas a obtener el apoyo de la ciudadanía mediante manifestaciones personales, siempre que cumplan con los requisitos que, al efecto, establece la propia normativa en cita.

(389) Vinculado con lo anterior, la ley en comento señala que las manifestaciones de respaldo se recibirán en los consejos electorales de comités municipales, exclusivamente, dentro de la etapa correspondiente y, además, precisa los pasos que debe seguir quien decida expresar su apoyo a algún candidato independiente.

(390) En efecto, en relación con esto último, el código comicial estatal dispone que quienes decidan dar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente tendrán que comparecer personalmente en los inmuebles destinados para ello, ante los funcionarios electorales designados al efecto y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes contendientes, con copia y original de su credencial para votar vigente, para llenar el formato correspondiente, que deberá contar con la firma o huella de quien lo suscribe.

(391) Además, prevé que presentadas las manifestaciones respectivas, las autoridades electorales verificarán por medios idóneos que ningún ciudadano emita más de una expresión de apoyo para el mismo cargo de elección popular, y que no lo hagan quienes hayan sido dados de baja del padrón electoral por haber sido suspendidos de sus derechos político-electorales, o no pertenezcan al ámbito (estatal, distrital o municipal) que corresponda al aspirante que pretenda competir, y

también establece que cuando el formato carezca de los datos requeridos, la declaración de respaldo será nula.

(392) Finalmente, indica que al concluir el plazo previsto para las expresiones de apoyo, se declarará quiénes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, para lo cual, se verificarán las manifestaciones emitidas a favor de cada uno de los aspirantes, pues sólo será reconocido tal carácter a quien obtenga el mayor número de respaldos válidos, siempre que sea mayor al porcentaje exigido para cada cargo, y si ninguno de los interesados lo obtuviere, se declarará desierto el proceso de selección correspondiente.

(393) Las consideraciones desarrolladas con antelación ponen de relieve que la finalidad del procedimiento referido es constatar, con certeza, quién de los aspirantes a ser registrados como candidatos ciudadanos obtuvo un mayor número de respaldos, a efecto de que se le reconozca la posibilidad de ser registrado con tal carácter.

(394) En este sentido, los requisitos a los que aluden los preceptos antes señalados constituyen los elementos mínimos necesarios para acreditar que los aspirantes a candidatos independientes cumplen las condiciones básicas de elegibilidad necesarias para ocupar un cargo de elección popular, cuando menos, en lo relativo a la representatividad que debe tener, conforme a la norma comicial del Estado, para participar en condiciones de equidad en la contienda electoral.

(395) En este sentido, contrariamente a lo señalado por el accionante, la previsión que se tilda de inconstitucional, en la que se obliga a quienes manifiesten su respaldo a favor de algún aspirante a que presenten copia de su credencial para votar vigente, debe entenderse como un requisito razonable, en tanto que tiene el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor.

(396) Ello, pues resultaría absurdo hacerlo ante la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

(397) Por tanto, la exigencia establecida en el numeral combatido no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

(398) A lo anterior, debe agregarse que el requisito en comento no es excesivamente gravoso, pues el ciudadano que posea su credencial para votar y decida manifestar su apoyo a algún aspirante a candidato

independiente, de manera fácil e inmediata podrá obtener una copia de dicho documento para presentarlo ante la autoridad correspondiente.

(399) En virtud de lo anterior, como se adelantó, la previsión impugnada no resulta contraria a la Ley Fundamental y, por tanto, lo conducente es reconocer la validez del artículo 312, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de Michoacán.  
(...)”.

Lo mismo ocurre con la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014<sup>46</sup>, en la que se estudió el artículo 235, fracción I, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, cuya sentencia invocó como precedente la acción de inconstitucionalidad transcrita, es decir, la 42/2014 y sus acumuladas y en la cual el enfoque se dirigió principalmente a la presentación de la credencial de elector de aquéllos que brinden respaldo ciudadano a una candidatura independiente, sin que se advierta argumento alguno sobre el requisito de comparecencia, en los términos en que fue impugnado en la ejecutoria que ahora nos ocupa.

Para ello, resulta importante transcribir las consideraciones de la acción 40/2014 y sus acumuladas, que son las siguientes:

“(…)”.

En otro aspecto, el promovente alega que el artículo 235, fracción I, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado, deviene inconstitucional, al establecer que los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los domicilios oficiales de las Comisiones Distritales, o comités Municipales Electorales, con su credencial para votar vigente, llenando el formato que para tal efecto apruebe el Pleno del consejo, debiendo anexar a éste, copia por ambos lados de su credencial para votar con fotografía, pues, estima que este último requisito es desproporcional, irracional e innecesario, lo cual obstaculiza el derecho de ser votado por medio de candidaturas independientes.

El artículo que se impugna, en la parte que interesa, textualmente dispone lo siguiente:

---

<sup>46</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien suyo el asunto en sustitución del Ministro Sergio A. Valls Hernández, resuelta en sesión de uno de octubre de dos mil catorce.

**'Artículo 235'. (Se transcribe).**

**Se estima que también es infundado dicho concepto de invalidez, toda vez que, como estableció este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, contrario a lo señalado por el accionante, el requisito de que quien decida apoyar a un candidato independiente deberá presentar copia de su credencial de elector, es razonable, en tanto que tiene el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor.**

**Ello, pues resultaría absurdo hacerlo ante la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.**

**Por tanto, la exigencia establecida en el numeral combatido no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.**

**A lo anterior, debe agregarse que el requisito en comento no es excesivamente gravoso, pues el ciudadano que posea su credencial para votar y decida manifestar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente, de manera fácil e inmediata podrá obtener una copia de dicho documento para presentarlo ante la autoridad correspondiente.**

**Por las razones apuntadas, se reconoce la validez del artículo 235, de la Ley Electoral del Estado.**

**(...)"**.

En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en cuanto exige que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar, ante los funcionarios electorales que se designen en los inmuebles destinados para ello.

**DÉCIMO NOVENO. Efectos.** En términos de lo establecido en los artículos 41, fracción IV y 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables a las sentencias dictadas en una acción de inconstitucionalidad al tenor de lo señalado en el artículo 73 de este ordenamiento, en los fallos que se emitan en un asunto de esa naturaleza es necesario fijar con precisión sus efectos<sup>47</sup>, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, los efectos de invalidez que se podrán extender a otras normas generales que guarden una relación de dependencia con las invalidadas y el momento a partir del cual deben surtirse dichos efectos.

En ese contexto, a continuación se precisan los efectos de las declaraciones de invalidez contenidas en los considerandos séptimo, décimo cuarto, décimo quinto, décimo octavo de esta sentencia, en los siguientes términos:

1. En el considerando séptimo de este fallo se declaró la invalidez del artículo 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que indican: "*coaligarse o*" y "*coaliciones o*" y 62, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en virtud de que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f) del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no se

---

<sup>47</sup> "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).

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

encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, pues la norma de tránsito antes mencionada es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en esta materia.

Por lo anterior, debe estimarse que el vicio de las citadas porciones normativas debe extenderse a los artículos 58 TER, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 BIS del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; más aún respecto de los párrafos segundo y tercero del artículo 62 antes referido cuya naturaleza accesoria a la regulación invalidada del párrafo primero de ese numeral provoca también su invalidez en vía de consecuencia.

Por otra parte, al haberse declarado la invalidez de la porción normativa que indica: “*padrón electoral*”, de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quater, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en virtud de que la invalidez de esa porción normativa impide la aplicación de lo dispuesto en esos incisos, se estima que en vía de consecuencia debe declararse la invalidez de la totalidad de lo dispuesto en éstos; en la inteligencia de que en el presente fallo no se alcanzó la votación necesaria para invalidar el porcentaje del tres por ciento previsto en esos incisos, por sí mismo considerado, por lo que el legislador deberá, en ejercicio de su libertad configurativa, volver a legislar sobre los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.

Por ello, atendiendo a lo señalado en el artículo 41, fracción IV, de la referida Ley Reglamentaria se declara la invalidez en vía de consecuencia de los artículos 58 TER, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65, 65 BIS y de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quater, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

2. En relación con la invalidez de los artículos 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo y fracción VI, 201 Ter, apartado C, fracción IV y 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c), dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, el propio Congreso y el Gobernador de ese Estado deberán aprobar las reformas legislativas que prevean: 1. El periodo que debe ocurrir entre la conclusión de la precampaña y el inicio del registro de candidatos; 2. Establecer plazos concretos para la realización de actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano de candidaturas independientes y, 3. Regular en ejercicio de su libertad configurativa, los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.

En los casos mencionados no cobra aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.

Por lo que se refiere al resto de las normas declaradas inválidas este Tribunal Pleno no considera necesario fijar efecto alguno al no ser

necesarios ni referirse a cuestiones que trasciendan o afecten aspectos sustanciales del inminente proceso electoral.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS**”<sup>48</sup>.

Por último, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaraciones de invalidez realizadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

**SEGUNDO.** Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015, promovidas por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, respecto de los artículos 157, 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica: “*militante, afiliado o su equivalente*” y II, 201 Ter, apartado C, fracción I, 201 Quater, fracción I, incisos a) y b) en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes, así como 321, inciso e), del

---

<sup>48</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, número de registro IUS: 170879.

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 13, fracciones I y IV, 16, apartado A y C, párrafo segundo, 41, párrafo tercero, con la salvedad indicada en el resolutivo cuarto de esta sentencia, 58 Bis, 200, 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, con la salvedad precisada en el resolutivo segundo de este fallo, 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos, 202, párrafo segundo, 224, párrafos primero y último, 226 Bis, 318, párrafo tercero y fracción VII, 320, fracción II, y 321, incisos d) y h), todos del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que, respectivamente, indican: "*coaligarse o*" y "*coaliciones o*", 62, párrafo primero, 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo y fracción VI, 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II, 201 Ter, apartado C, fracción IV, 201 Quater, fracción I, incisos a), b) estos últimos sólo por cuanto utilizan al padrón electoral como base a la que se aplica el porcentaje mínimo de ciudadanos que deban respaldar una candidatura ciudadana y c), así como el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

**QUINTO.** Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 TER, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65, 65 BIS y de los incisos a y b de la fracción I del artículo 201 Quater del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en términos de los considerandos séptimo y décimo octavo de esta ejecutoria.

**SEXTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

**SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

**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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar

Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes, a la improcedencia y a la precisión de la litis.

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

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo sexto, en su primera parte, consistente en la declaración de invalidez del artículo 157 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., y cinco votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, en la porción normativa que indica “militante”,

del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El señor Ministro Silva Meza anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1, consistente en la declaración de invalidez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, en la porción normativa que indica “afiliado o su equivalente”, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra. El señor Ministro Silva Meza anunció voto particular.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, y Medina Mora I., y cinco votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El señor Ministro Silva Meza anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.2, consistente en la declaración de invalidez del

artículo 201 Ter, apartado C, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora I. votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.3, consistente en la declaración de invalidez del artículo 201 Quater, fracción I, inciso a) y b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron a favor.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, y cinco votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando décimo séptimo, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 321, inciso e), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos respectivos.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 13, fracciones I y IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo séptimo, en su primera parte, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 16, apartado A, y 320, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo séptimo, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 16, apartado C, párrafo segundo, 318, párrafo tercero y fracción VII, y 321, incisos d) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en razón de que las candidaturas comunes, frentes y fusiones no están reservadas en exclusiva al legislador federal, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea, salvo por las porciones normativas relativas a los frentes y fusiones que estimó inválidas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando séptimo, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 41, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, al tenor de la interpretación propuesta. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales votó en contra. La Señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina

Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos noveno y décimo consistentes, respectivamente, en el reconocimiento de validez de los artículos 200 y 224, párrafos primero y último, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.1, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, salvo de la porción normativa que indica “militante, afiliado o su equivalente”, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Cossío Díaz y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., respecto del considerando décimo sexto, en su segunda parte, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 201 Quinquies, apartado C, últimos tres párrafos, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas anunciaron voto de minoría. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 202, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas a favor del proyecto original y en contra de la modificación aceptada, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo segundo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 226 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**En relación con el resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea y por la invalidez adicional respecto de los frentes y fusiones, Pardo Rebolledo con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García

Villegas y Presidente Aguilar Morales con reservas y obligado por el criterio mayoritario, respecto del considerando séptimo, en su primera parte, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 41, párrafos primero, en la porción normativa que indica “coaligarse o”, y tercero, en la porción normativa que señala “coaliciones o”, y 62, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, consistente en la declaración de invalidez del artículo 200 Bis, apartado B, fracciones II, párrafos primero y segundo, y VI, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, en su subtema 12.4, consistente en la declaración de invalidez del artículo 201 Ter, apartados A, párrafo segundo, fracción IV, y C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro

Franco González Salas anunció voto concurrente.  
El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo octavo, sus subtemas 12.2 y 12.3 consistentes, respectivamente, en la declaración de invalidez de los artículos 201 Ter, apartado C, fracción IV, y 201 Quater, fracción I, incisos a) y b), por cuanto se refiere a que el porcentaje de apoyo ciudadano corresponde padrón electoral, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos décimo cuarto y décimo octavo, en su subtema 12.3, consistentes, respectivamente, en la declaración de invalidez de los artículos 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y décimo primero transitorio del Decreto por el que se reformó dicho Código.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo noveno, consistente en la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65 y 65 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo octavo, consistente en la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quater del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Luna Ramos como Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto particular. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

**En relación con los puntos resolutivos sexto y séptimo:**

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de diecisiete, diecinueve y veintitrés de noviembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

**PRESIDENTE:**

**MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.**

**PONENTE:**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.**

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015. Promoventes: Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Morena. Fallada el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, en el sentido siguiente: **“PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. **SEGUNDO.** Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015, promovidas por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, respecto de los artículos 157, 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica: *“militante, afiliado o su equivalente”* y II, 201 Ter, apartado C, fracción I, 201 Quater, fracción I, incisos a) y b) en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes, así como 321, inciso e), del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince. **TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 13, fracciones I y IV, 16, apartado A y C, párrafo segundo, 41, párrafo tercero, con la salvedad indicada en el resolutivo cuarto de esta sentencia, 58 Bis, 200, 201 Bis, párrafo sexto, fracción I, con la salvedad precisada en el resolutivo segundo de este fallo, 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos, 202, párrafo segundo, 224, párrafos primero y último, 226 Bis, 318, párrafo tercero y fracción VII, 320, fracción II, y 321, incisos d) y h), todos del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince. **CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que, respectivamente, indican: *“coaligarse o”* y *“coaliciones o”*, 62, párrafo primero, 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo y fracción VI, 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y

## Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 [261]

---

apartado C, fracción II, 201 Ter, apartado C, fracción IV, 201 Quater, fracción I, incisos a), b) estos últimos sólo por cuanto utilizan al padrón electoral como base a la que se aplica el porcentaje mínimo de ciudadanos que deban respaldar una candidatura ciudadana y c), así como el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince. **QUINTO.** Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 TER, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65, 65 BIS y de los incisos a y b de la fracción I del artículo 201 Quater del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en términos de los considerandos séptimo y décimo octavo de esta ejecutoria. **SEXTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. **SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Puebla. **Conste.**

GPVD/gmr/ahm

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.**

### **Antecedentes**

1. En la sesión del veinticuatro de noviembre del dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió las acciones de inconstitucionalidad en cita al rubro, interpuestas por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Morena, que controvirtieron el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos preceptos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
  
2. Para efectos de claridad, solamente describo las determinaciones de la mayoría con la cuales disiento, a saber, el considerando décimo primero y el décimo séptimo; en cada caso, las razones mayoritarias son seguidas de la explicación que sustenta dicho disenso.
  - I. **Suspensión del derecho al voto de las personas sujetas a proceso penal que merezca sanción corporal (Considerando Décimo Primero).**
  
3. Los accionantes impugnaron el artículo 13, fracciones I y IV del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla que establece la suspensión del derecho al voto de los ciudadanos que estén sujetos a proceso penal por delito que merezca pena corporal desde que se dicte el auto de formal prisión o el de vinculación a proceso, así como de aquellas personas prófugas de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS  
ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015  
VOTO PARTICULAR**

justicia desde el momento de la emisión del auto de aprehensión o reaprehensión hasta la prescripción de la acción penal.

**Razones mayoritarias**

4. La sentencia reconoció la validez de ambas fracciones, pues se consideró que su redacción era acorde con la del artículo 38 constitucional fracciones II y V, respectivamente. Con base en lo resuelto en la contradicción de tesis 6/2008-PL se estimó que debía realizarse una interpretación conforme de las fracciones impugnadas. Respetando el principio de presunción de inocencia, se entendió que el primer supuesto solamente puede operar cuando la persona esté privada efectivamente de su libertad. En cuanto al segundo supuesto, no debe atender a la simple emisión de una orden de aprehensión sino al concepto de prófugo de la justicia y a la finalidad de sancionar la evasión de la misma.

**Razones de disenso**

5. No comparto el sentido de la resolución en cuanto a la declaratoria de validez de la fracción I del artículo 13 del código electoral local. Siguiendo el mismo razonamiento que expuse en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas, considero que una interpretación conforme no puede salvar la constitucionalidad de la fracción. Considero que debe prevalecer la presunción de inocencia independientemente de si el individuo sujeto a proceso se encuentra en libertad o en prisión preventiva.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS  
ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015  
VOTO PARTICULAR**

6. No obstante lo anterior para manifestarme a favor de la declaratoria de validez de la fracción IV del mismo precepto pues se trata de un supuesto diametralmente distinto al de estar sujeto a proceso. Desde mi perspectiva, este es un problema de Estado de Derecho. El estar prófugo de la justicia implica no acceder al cumplimiento del sistema en general, por lo tanto, no pueden aplicarse los principios *pro persona* y de presunción de inocencia en su beneficio. Este último principio, opera siempre que el individuo esté ya sujeto a la acción del Estado y no cuando la evade.

**II. Representación proporcional (Considerando Décimo Séptimo)**

7. Los accionantes impugnaron los artículos 16, apartados A y C, segundo párrafo, 318, tercer párrafo, y fracción VII, 320, fracción II, 321, incisos d), e) y h), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Estos artículos establecen que la primera asignación por representación proporcional recaerá en la fórmula de candidatos postulados por el principio de Mayoría Relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de Diputados por el referido principio, siempre que no haya alcanzado la constancia respectiva. Los accionantes estimaron que esta regulación conculca el principio de representación proporcional, beneficia únicamente a un partido político e invariablemente al que quedó en segundo lugar.

**Razones mayoritarias**

8. La sentencia parte del reconocimiento de la libertad de configuración en la materia que goza la legislatura local siempre y cuando respete

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS  
ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015  
VOTO PARTICULAR**

los límites constitucionales establecidos en el artículo 116, fracción II, entre ellos, los límites de sub y sobrerrepresentación. Posteriormente, reconoce que de una lectura aislada de la porción normativa podría pensarse que se distorsiona el sistema de representación proporcional, ya que parece una regla de asignación por mayoría. Sin embargo, la mayoría recalca que esa probable distorsión se ve compensada pues en las asignaciones posteriores el partido en que haya recaído la llamada primera asignación le será descontado un número de votos equivalente al 3% de la votación válida emitida. Además, se afirma que todos los partidos políticos que se encuentren en el supuesto que prevé la norma cuestionada pueden aspirar a esa primera asignación por mayor porcentaje. Por ello, la mayoría estimó que los preceptos impugnados respetan los límites constitucionales y son válidos.

### **Razones de disenso**

9. El sistema de reparto de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de Puebla prevé la asignación directa de una curul a *la fórmula de candidatos postulados por el principio de Mayoría Relativa que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de Diputados por el referido principio, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva*. Así, una vez que se realiza este reparto, se restará de la votación del partido en cuestión el 3% de los votos. Sin embargo, no es hasta la segunda asignación en la que se toma en cuenta los conceptos de “Cociente Natural”, “Resto Mayor” y “Porcentaje Mínimo”. Esta mecánica no permite que en este primer reparto de asignación por “mayor porcentaje”, se lleve a cabo la valoración acerca de si se genera una sub o sobrerrepresentación de 8% por parte de algún partido político ni la valoración del porcentaje mínimo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS  
ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015  
VOTO PARTICULAR**

10. Discrepo con la declaración de validez de los artículos impugnados, ya que considero que ni el artículo 41 ni el artículo 116 constitucionales permiten repartos a partidos que hayan obtenido el “segundo lugar” en proporción de votaciones fuera de la fórmula aplicable al resto de las curules de representación proporcional. Los repartos antes de la resta del 3% o a los que escapan de la aplicación de la fórmula de sobrerrepresentación, menoscaban al sistema de representación proporcional el cual debe aplicarse de manera igual a todos los curules que no se reparten por mayoría relativa. Esta posición fue la que ya adopté en la acción de inconstitucionalidad 64/2015, del Estado de Sinaloa, donde también se hacía una excepción a la fórmula general de reparto de representación proporcional.
11. Por las razones apuntadas, respetuosamente disiento de la resolución alcanzada en estos puntos por la mayoría de los ministros integrantes de este Pleno.

---

**MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

RMMG/JRCR

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2015.**

En las acciones citadas al rubro, anuncié que formularía voto concurrente con relación a lo resuelto en el considerando décimo primero de la ejecutoria, en el que se reconoció la validez del artículo 13, fracciones I y IV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla; mi disenso con la ejecutoria es en específico respecto de las razones que sostienen la constitucionalidad de la fracción I que prevé la suspensión del derecho a votar a quienes estén sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión o desde la fecha del auto de vinculación a proceso.<sup>1</sup>

Los razonamientos del fallo se apoyan en un precedente del Tribunal Pleno<sup>2</sup>, en el cual, la mayoría estableció que una medida legislativa similar a la ahora impugnada era válida, bajo una interpretación conforme, esto es, que el impedimento para votar opera *sólo* cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues, ello implica su imposibilidad física para ejercer tal derecho, de lo contrario, el sujeto sí podrá ejercer su derecho a votar, como ocurre en el caso de que se encuentre libre bajo fianza.

Mi posicionamiento en dicho precedente, si bien fue a favor de reconocer la validez de la norma general, pero lisa y llanamente, es decir, no a través de la interpretación conforme efectuada por la mayoría.

---

<sup>1</sup> Mientras que la IV, establece tal suspensión en el caso de aquellos que estén prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la acción penal, por lo que las consideraciones que al efecto contiene la ejecutoria son diversas.

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, resuelta en sesión pública de 2 de octubre de 2014.

Lo anterior, en congruencia con el criterio que he sostenido en otros asuntos del conocimiento de este Tribunal, en los cuales se interpretó también el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, en cuanto a la suspensión del voto activo por encontrarse sujeto a proceso por delito que merezca pena privativa de la libertad personal.

En efecto, en la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009<sup>3</sup>, así como en la contradicción de tesis 6/2008-PL<sup>4</sup>, mi criterio ha sido que las medidas legislativas en las cuales se suspende el derecho a votar son válidas, lisa y llanamente, pues, así lo mandata el artículo 38, fracción II, Constitucional, siendo que, como también he sostenido en reiteradas ocasiones, esta Suprema Corte debe estar a las restricciones que la Constitución Federal estipule.

Así pues, en el caso, se trata de una restricción constitucional - suspensión del derecho político a votar -; la cual, además, data del Constituyente de 1917.

Al efecto, es pertinente retomar lo señalado en la ejecutoria de la citada contradicción de tesis 6/2008-PL (fojas 119 a 121), en cuanto que, según da cuenta la obra *“Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”*, tal estipulación tuvo como sostén la siguiente argumentación:

***“Debates ---- Congreso Constituyente de 1856 ---  
Este artículo que corresponde al 38 de la***

<sup>3</sup> Resueltas en sesión pública de 28 de mayo de 2009.

<sup>4</sup> Fallada el 26 de mayo de 2011, y que dio lugar al criterio jurisprudencial que dice textualmente: “DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, presupuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.”

**Constitución de 1857, se presentó como artículo 44 en el Proyecto de Constitución de 1856. --- En la sesión del 9 de septiembre de 1856, se presentó el artículo 44, del Proyecto de Constitución en los términos siguientes: --- ‘La ley fijará los casos y la forma en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacerse la rehabilitación.’ --- A moción del señor Reyes se añadió que la ley fije también los casos en que se han de perder los derechos del ciudadano. --- Con esta adición, el artículo quedó aprobado por unanimidad de los 84 diputados presentes. ---- Congreso Constituyente de 1916. --- Este precepto se presentó como artículo 38 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. --- En la 57a sesión ordinaria celebrada el martes 23 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 38 del Proyecto de Constitución: --- ‘El artículo 38 del Proyecto establece los principales casos en que se suspenden los derechos del ciudadano dejando a la ley reglamentaria determinar los demás que den lugar a la misma pena y a la pérdida de tales derechos.’ ---Se propuso a la asamblea la aprobación del artículo 38 redactado en los siguientes términos: --- ‘Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: --- ‘1. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se**

***impondrá además de las otras penas que por el mismo señalare la ley; ---‘II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; --- ‘III. Durante la extinción de una pena corporal; ---- ‘IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; --- ‘V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que se prescriba la acción penal, y --- ‘VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. --- ‘La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de haber la rehabilitación. --- ‘Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 23 de enero de 1917. Francisco J. Múgica. Enrique Recio. Enrique Colunga. Alberto Román. L.G. Monzón.’ --- En la 63a sesión ordinaria celebrada el viernes 26 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 168 votos fue aprobado el artículo 38.”***

De lo que se observa que el órgano constituyente tuvo como objetivo, al aprobar el texto del artículo 38, prever los supuestos en los que se suspenderán los derechos del ciudadano, dejando a la ley la determinación de los demás que dieran lugar a la misma pena y a la pérdida de esos derechos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, “Derechos del pueblo mexicano. México a través de su constituciones”, Tomo VI, pp. 50-51.

Por tanto, reitero, al tratarse de una restricción constitucional, esta Corte debe estar a la misma, conforme lo estableció el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 293/2011.<sup>6</sup>

Lo que, además, no se opone a la Convención Americana de Derechos Humanos, como se estableció en la tesis número 2ª.CXXVIII/2015 (10ª.), de la Segunda Sala, de rubro RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Criterio que se contiene en la tesis de jurisprudencia del tenor literal siguiente:

**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** El primer párrafo del artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

<sup>7</sup> Cuyo texto dice:

“Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; razonamiento que generó, a su vez, que esta Segunda Sala emitiera el criterio jurisprudencial 2ª./J. 119/2014 (10ª), relativo a que son inoperantes aquellos agravios en los cuales se pretenda desconocer el texto de la Ley Fundamental cuando se esté en presencia de una disposición que contenga una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional. Ahora bien, adicional a ello, de lo previsto en los numerales 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que los Estados Parte han

Como tampoco se contrapone con el principio de presunción de inocencia, conforme a las razones que quedaron plasmadas en el voto particular que formulé en la citada Contradicción de tesis 6/2008-PL, al cual remito en obvio de mayores repeticiones.

## **MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

---

dispuesto que las restricciones convencionalmente permitidas, son aquellas que por razones de interés general se dictaren en las leyes domésticas, con el propósito para el cual han sido establecidas, además de resultar ineludibles por razones de seguridad y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. En este sentido, las restricciones constitucionales encuentran sustento también en el propio texto del instrumento internacional en cita, pues se tratan de una manifestación soberana del Constituyente Originario o del Poder Revisor de la Norma Fundamental, en el que se incorporan expresamente este tipo de finalidades en la Constitución General.

**VOTO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
88/2015 Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y  
95/2015.**

En sesiones de diecisiete, diecinueve, veintitrés y veinticuatro de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, se analizaron una diversidad de temas respecto de los cuales en su mayoría me pronuncié a favor; sin embargo, en dos temas manifesté mi disenso; por un lado, realicé algunas precisiones respecto de mi voto a favor de la invalidez decretada en relación con la regulación en materia de coaliciones y, por otro, me manifesté en contra de declarar la invalidez del requisito de comparecer ante los funcionarios electorales para realizar la manifestación de respaldo ciudadano para candidatos independientes. En razón de lo anterior, a continuación se desarrollan las ideas de dicho disenso.

• **COALICIONES**

El Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, de los artículos 41, párrafos segundo y tercero y 62, párrafo primero del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Dichos preceptos establecen:

*“Artículo 41. Los partidos políticos estatales podrán apoyar candidaturas comunes, coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales.*

*De igual manera podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no*

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.

electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; salvo los casos previstos en este Código.

El partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común”.

**“Artículo 62.** El convenio mediante el cual se constituya una coalición podrá presentarse hasta la fecha que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate ante el Consejero Presidente del Consejo General para su registro, en el caso, de ausencias de éste último se podrá presentar ante el Secretario Ejecutivo del Instituto. El Consejo General dentro de los diez días siguientes a su presentación resolverá lo conducente, debiendo ordenar la publicación de la resolución en el Periódico Oficial del Estado.

[...]”.

Por unanimidad de diez votos se determinó declarar la invalidez del artículo 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que indican; respectivamente, “coaligados o” y “coaliciones”, así como del artículo 62, párrafo primero de la ley impugnada.

A efecto de resolver dicho planteamiento se tomó en consideración que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada, en su sesión correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil quince, analizó una norma semejante a la reclamada, respecto de la cual se determinó declarar su invalidez.

Así, en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa se determinó declarar la invalidez exclusivamente de la porción normativa del precepto reclamado que establece “coaliciones”, y con base en el precedente antes citado y con fundamento en el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, así como 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la propia

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.**

Constitución, se acordó desestimar las acciones de inconstitucionalidad, por idénticos motivos a los analizados en la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada.

Ahora bien, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada, llegó a la determinación con base en precedentes (acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, resuelta en sesión de nueve de junio de dos mil quince), que debía declararse la invalidez de la porción normativa analizada al precisar “coaliciones”, ello al estimar que fue desarrollado este concepto jurídico sin competencia legal para hacerlo a nivel local, pues invade las atribuciones del Congreso de la Unión.

En efecto, la mayoría de los Ministros integrantes del Pleno, interpretó que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre dicha figura.

Consecuentemente, se sostuvo que toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales.

Ahora bien, una vez precisadas las razones de la mayoría de los Señores Ministros relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, a efecto de aclarar mi postura respecto de la regulación de coaliciones, me permito señalar que como lo he sostenido en los anteriores precedentes, no comparto

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.**

dicho criterio, debido a que desde mi óptica, si bien es cierto, que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

Asimismo, que el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea: (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que, nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer un marco general, es decir que se establecía un parámetro uniforme que debían respetar las legislaturas locales, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que corresponde a los Organismos Públicos Locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Como se advierte de su texto:

**“Artículo 9.**

*1. Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes:*

*a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;*

*b) Registrar los partidos políticos locales;*

*c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:*

*1. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;*

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.

*II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y*

*III. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.*

*d) Las demás que establezca la Constitución y esta Ley.”*

Así, al establecer dicha Ley General, la competencia de los Congresos locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

En consecuencia, si bien estoy obligado por la mayoría a votar a favor de la invalidez de la norma analizada, lo cierto es que, no coincido con la determinación relativa a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en el tema de coaliciones de partidos políticos.

• **COMPARECENCIA DE CANDIDATOS  
INDEPENDIENTES**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.

Por otro lado, al analizar esta acción en una diversa sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, del artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV, y apartado C, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Dichas hipótesis establecen lo siguiente:

***“Artículo 201 TER.** Para los efectos de este Código, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las etapas siguientes:*

*A. DE LA CONVOCATORIA:*

*[...]*

*La Convocatoria deberá publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la Entidad y en la página de Internet del Instituto, y contendrá al menos los siguientes elementos:*

*[...]*

*IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;*

*[...]*

*C. DE LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO:*

*[...]*

*II. Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello. El*

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.**

*apoyo correspondiente se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.*

[...].”

Por mayoría de nueve votos, el Pleno determinó declarar la invalidez del citado precepto al establecer que la regla consistente en exigir que la comparecencia personal de aquellos ciudadanos que manifiesten su respaldo a un aspirante a candidato independiente constituye una carga excesiva y desproporcionada, si se atiende al objetivo que busca el legislador ordinario de cerciorarse de la certeza del apoyo ciudadano expresado.

Respetuosamente disiento de la decisión mayoritaria, pues en mi opinión, se debió reconocer la validez del mismo, toda vez que, el requisito que ahora se analiza, ya fue objeto de estudio en la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas (San Luis Potosí), así como en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas (Michoacán), en donde en aquellas legislaciones se establecía que para acreditar o manifestar los apoyos a un candidato independiente, era obligación exhibir la credencial de elector cuando se comparece al órgano electoral local a manifestar el respaldo ciudadano; en razón de ello, me parece que el requisito es el mismo y en los precedentes citados se ha reconocido su validez, por lo que en este caso debiera también declararse válido dicho requisito.

Además, en este caso, la norma que se impugna establece que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR  
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015  
Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015.**

que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente en los inmuebles destinados para ello.

Desde mi perspectiva, esta manifestación de apoyo ciudadano es todo un proceso, es decir, las personas tienen que trasladarse, comparecer personalmente ante estas autoridades y, una vez que comparecen, tendrán que presentar una manifestación de respaldo. Aunado a ello, las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente, que para tal efecto apruebe el Pleno del Consejo, contendrán la firma o la huella del ciudadano directamente o interesado, debiendo anexarse a la misma la copia por ambos lados de su credencial para votar con fotografía. En razón de ello, no puede considerarse desproporcional la comparecencia, pues se trata de verificar la existencia y veracidad del respaldo ciudadano.

**MINISTRO**

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA.**

**VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE  
FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO  
DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS ACUMULADAS 93/2015  
Y 95/2015.**

**1. Voto concurrente sobre la reserva de fuente constitucional para candidaturas comunes.**

En la sesión del 17 de noviembre 2015 analizamos la constitucionalidad del 58 bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla<sup>1</sup> que regula las candidaturas comunes, cuya validez reconocimos por una mayoría de nueve votos.

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 58 BIS.** Los partidos políticos, sin mediar coalición, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, Diputados de Mayoría y planillas de miembros de ayuntamientos.

Los partidos políticos que apoyen en común a un candidato, deberán contar con el consentimiento del órgano directivo indicado en los Estatutos para aprobar dichas candidaturas, o en su defecto, para aprobar coaliciones o fusiones. Asimismo, se requerirá del consentimiento del candidato, y de la aceptación que los partidos postulantes, a través de sus órganos directivos competentes señalados, manifiesten respecto de la participación de los otros partidos políticos interesados en apoyar la candidatura común.

Los partidos políticos que acuerden postular en común candidatos por el principio de mayoría relativa, presentarán en lo individual lista de candidatos a Diputados por el Principio de Representación Proporcional para su registro, en los términos de este Código.

Para el caso de postular candidatos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se deberá indicar el Grupo Legislativo al que se integrarán en caso de resultar ganadores.

Con la finalidad de garantizar el derecho de autodeterminación en la postulación de candidatos que les asiste a los partidos políticos, podrán postular candidatos comunes de manera total o parcial, sin que en este último caso exista algún mínimo o límite respecto del número de candidatos a postular o bien respecto del tipo de elección de que se trate.

La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, registrará los consentimientos correspondientes para efectos de conocimiento público (sic) fijará en la sede del Instituto la relación de partidos que apoyan a determinada candidatura común, una vez aprobada por el Consejo General.

El apoyo a un candidato común se formalizará únicamente durante el periodo de registro de candidatos. En dicho periodo, tanto los partidos como los candidatos deberán entregar al Instituto el documento correspondiente en el que consten sus consentimientos respectivos.

Los partidos que apoyen candidatos comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas directivas de casilla.

En las boletas respectivas, cada partido político conservará el espacio correspondiente a su emblema, con el nombre del candidato común al que se apoye.

En caso de partidos políticos que postulen candidaturas comunes y no alcancen el tres por ciento de la votación, se aplicará lo previsto en el artículo 318 de este Código.

**VOTO CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2015 Y SUS ACUMULADAS 93/2015 Y 95/2015**

En la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y acumuladas 87/2014 y 89/2014<sup>2</sup> relativa a la legislación de Tabasco, así como en la acción de inconstitucionalidad 35/2014<sup>3</sup> relativa a la legislación de Chiapas voté por la inconstitucionalidad de preceptos similares al artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla por no cumplirse con la reserva de fuente constitucional prevista en el artículo 85, numeral 5 de la Ley General de Partidos Políticos que señala: “Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.”

La reserva de fuente constitucional prevista en el artículo 85, numeral 5 de la Ley General de Partidos Políticos tiene dos razones de ser: por un lado, que los procedimientos de reforma constitucional suelen ser más exigentes en términos democráticos, pues requieren de procesos de deliberación y participación más robustos si se les compara con los procedimientos de reforma a las leyes ordinarias<sup>4</sup>; por

---

Los partidos políticos que postulen candidatos comunes, no podrán postular en las demarcaciones donde así lo hagan candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que acordaron la candidatura común.

En el escrutinio y cómputo de casilla para el caso de las candidaturas comunes, se contarán los votos a favor de candidatos, así como los votos a favor de los partidos políticos que las postulen, en los términos previstos en este Código.

Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos que apoyen la candidatura común, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto.

En todo caso, el escrutinio y cómputo de los votos que le corresponderán a los partidos que postulen candidato en común se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto en el artículo 292 Bis de este Código.

<sup>2</sup> Resuelta el 23 de septiembre de 2014.

<sup>3</sup> Resuelta el 2 de octubre de 2014.

<sup>4</sup> Esta es una afirmación en términos abstractos que depende del grado de rigidez y sin que pueda llevarnos a presuponer de modo arbitrario que los momentos en que se aprueban o reforman las Constituciones son siempre de mayor calidad que los de legislación ordinaria. Sobre este punto véase Juan Carlos Bayón, “Derechos, democracia y constitución”, en Miguel Carbonell (editor), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, p. 224 y Micaela Alterio, *Una crítica democrática al neoconstitucionalismo y a sus implicancias políticas e institucionales*, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, pp. 165 ss. Disponible en <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/21151/alterio-am-tesis.pdf?sequence=1>

el otro, porque una vez que una decisión es incorporada a la Constitución se le atrinchera ante las mayorías parlamentarias coyunturales, pues la rigidez con la que se les dota impone requisitos especiales para su reforma. Así, por ejemplo, el artículo 140 de la Constitución del Estado de Puebla establece que para reformar la Constitución el Congreso del Estado debe acordar las reformas o adiciones por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. En atención a lo anterior, considero que la reserva de fuente constitucional no es un requisito baladí que pueda pasarse por alto.

Ahora bien, a diferencia de las legislaciones de Tabasco y de Chiapas en cuyas Constituciones no se establecen las candidaturas comunes, el artículo 4, fracción V de la Constitución del Estado de Puebla prevé que “La Ley electoral establecerá los casos y formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, **ni postular candidaturas en común.**”

Así, el artículo 4, fracción V la Constitución del Estado de Puebla satisface la reserva de fuente constitucional prevista en el artículo 85, numeral 5 de la Ley General de Partidos Políticos que señala que las Constituciones de los Estados pueden *establecer* otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. Por esa razón es que en este caso voté por reconocer la validez del artículo 58 bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**2. Voto particular sobre el requisito previsto en el artículo 202, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla que establece que los diputados que busquen la reelección sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron constancia de mayoría en la elección inmediata anterior.**

En la sesión del 23 de noviembre de 2015 analizamos la constitucionalidad del artículo 202, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (en la porción normativa resaltada en negritas):

***“Artículo 202.***

*Los candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas compuestas, cada una, por un propietario y un suplente del mismo género.*

***Para el caso de los diputados que busquen la reelección solo podrán ser postulados por el mismo Distrito Electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, o bien siendo incluidos en la lista de Diputados por el principio de Representación Proporcional del partido político que los postuló inicialmente, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este Código.***

*Los Diputados electos por el Principio de Representación Proporcional, que pretendan la reelección podrán ser postulados tanto por el Principio de Mayoría Relativa como por el de Representación Proporcional, del partido político que los postuló inicialmente de acuerdo con las reglas*

*establecidas en el artículo 16 apartado C de este Código.”  
(énfasis añadido)*

Por una mayoría de ocho votos se reconoció la validez de la porción normativa impugnada al considerar que la disposición combatida no viola el derecho a ser votado, pues no contiene restricción alguna en ese sentido y reconoce la elección consecutiva. Además, se estimó que el Poder Reformador de la Constitución dejó en manos del legislador la regulación pormenorizada del derecho a la elección consecutiva, siendo que el requisito previsto en el artículo 202, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla busca establecer un vínculo más estrecho con los electores, porque éstos son los que ratifican mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados.

Como lo manifesté en la sesión del 23 de noviembre de 2015 no comparto el reconocimiento de validez artículo 202, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues se trata de una restricción al derecho fundamental a ser votado que no tienen sustento constitucional.

El artículo 35, fracción II de la Constitución dispone que es derecho del ciudadano 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. El artículo 41, fracción I, segundo párrafo de la Constitución dispone que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Por su parte, el artículo 116, fracción II, segundo párrafo de la Constitución establece que las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. **La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.** Finalmente, el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso c) de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 establece que la ley general de partidos políticos nacionales y locales regulará “Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; **la postulación de sus candidatos** y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos.”

En mi opinión, la regulación de la postulación como candidato por un partido político concretiza el derecho político a ser votado, pues éstos son solo un medio para que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político. Por ende, cualquier restricción a la postulación debe justificarse constitucionalmente.

Hay dos opciones interpretativas para analizar la justificación de restricciones a la postulación de candidatos por los partidos políticos. La primera es considerar que la única restricción posible es la prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo de la Constitución en el sentido de que **“La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan**

**renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato**". La segunda opción interpretativa, por la que opta la sentencia, es considerar que la restricción mencionada es solo enunciativa y que la Ley General de Partidos Políticos, de acuerdo con el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso c) de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 puede prever restricciones adicionales para la postulación hecha por los partidos políticos.

Desde mi perspectiva, al tratarse de una restricción al derecho al voto debe optarse por la interpretación más limitada, de acuerdo con la cual la única restricción constitucionalmente posible a la postulación de candidatos por partidos políticos es que **"La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato"**.

Por ende, debió declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa "solo podrán ser postulados por el mismo Distrito Electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior" del artículo 202, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**