



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-3/2020

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: 133/2020

PROMOVENTE: MORENA

AUTORIDADES: CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y OTRA

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

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2020, A SOLICITUD DE LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.

1. CUESTIÓN GENERAL

El artículo 68, párrafo segundo¹, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que en aquellos casos en los que se promueva una acción de inconstitucionalidad contra alguna ley de carácter electoral, el ministro instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre los temas y conceptos de invalidez que tengan relación con la materia electoral.

¹ "Artículo 68
[...]"

[...]

”

Con fundamento en el precepto citado y ante la solicitud realizada por la ministra Yasmín Esquivel Mossa en el trámite de la acción de inconstitucionalidad 133/2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite su opinión para aportar elementos adicionales en el estudio de lo perteneciente a la materia electoral y orientar, de ese modo, el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas.²

2. AUTORIDAD RESPONSABLE Y NORMAS IMPUGNADAS

El artículo 71, párrafo segundo³, de la ley reglamentaria citada establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el ministro instructor solicite opinión desde un punto de vista jurídico electoral en el expediente respectivo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá hacer referencia concreta a los temas que resulten la materia de la impugnación.

En el caso, MORENA señala como autoridades responsables al Congreso del Estado de Michoacán, como órgano emisor de la reforma impugnada y al gobernador constitucional de la misma entidad, por su promulgación y publicación.

² Véase jurisprudencia 3/2002 de rubro: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, p. 555.

³ "Artículo 71..."

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."



MORENA solicita la declaración de invalidez de los:

- Artículo primero del decreto legislativo 328, que adiciona, reforma y deroga diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en específico, los artículos 18, párrafo 4; 19, párrafo **cuarto**⁴, parte final; 21 párrafo **quinto**⁵, parte final; 54 Bis; 169, párrafos noveno y décimo sexto; 174, primer párrafo, fracciones I, inciso b), III, IV, V y VI, y la fracción I; 175, primer párrafo, incisos b), c), y d); 189, fracción II, incisos i) y j); 230, fracciones III, inciso g) y IV; y 311, fracción III.
- Artículo único del decreto legislativo 329, que adiciona, reforma y deroga diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en específico, los artículos 3, fracción XIV; 34, fracciones XXXIX bis y XXXIX ter; 192, segundo párrafo, fracción I, inciso c); 196 Bis; 196 Ter, 196 Quáter; 240, párrafo tercero, fracción VI, y 240 Quáter fracción V.

Ambos publicados en la quinta sección de la edición del veintinueve de mayo de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo- CLXXV

3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Decreto 328	Tema/Síntesis de agravios
Artículo 18, párrafo 4	Vacantes de diputaciones por ambos principios. La facultad debe recaer en el OPL y no en el congreso. Las diputaciones de mayoría no pueden ser cubiertas por la lista de RP. Distorsión al sistema mixto. El decreto no reformó los párrafos sexto al octavo y pueden estar vigentes.

⁴ De la demanda se advierte un error al identificar el párrafo como quinto. En su argumentación se corrobora que pretende impugnar el párrafo cuarto.

⁵ De la demanda se advierte un error al identificar el párrafo como sexto. En su argumentación se corrobora que pretende impugnar el párrafo quinto.

Decreto 328	Tema/Síntesis de agravios
Artículos 19, párrafo cuarto, parte final; 21 párrafo quinto, parte final	<p>Diputaciones y concejales independientes no están obligados a presentar firmas de respaldo para elección consecutiva</p> <p>Trato diferenciado para otros candidatos que quieran reelegirse.</p>
Artículo 54 Bis	<p>Contratación de capacitadores</p> <p>El legislador local fue omiso en precisar los requisitos de elegibilidad y el perfil de idoneidad de los capacitadores-asistentes electorales.</p>
Artículos 169, párrafos noveno y décimo sexto; 230, fracciones III, inciso g) y IV; y 311, fracción III	<p>Sanción de propaganda denigratoria</p> <p>Violación a la libertad de expresión y que únicamente hay limitante para calumniar.</p>
Artículos 174, primer párrafo, fracciones I, inciso b), III, IV, V y VI, y la fracción I; 175, primer párrafo, incisos b), c), y d)	<p>Fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional</p> <p>Omisión del legislador de regular limitantes para partidos políticos en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.</p> <p>Definición equivocada del concepto de votación válida emitida, lo cual impacta a los demás conceptos de la fórmula de asignación y a la base para calcular los límites.</p>
Artículos 189, fracción II, incisos i) y j)	<p>Requisitos en la solicitud de registro de candidaturas</p> <p>La declaración de situación fiscal y carta de no antecedentes penales, no son requisitos idóneos ni necesarios.</p>

Decreto 329	Tema/Síntesis de agravios
Artículos 3, fracción XIV; 34, fracciones XXXIX bis y XXXIX ter; 196 Bis; 196 Ter, 196 Quater	<p>Urna electrónica</p> <p>Exceso de competencia regulativa para la figura.</p>
Artículo 192, segundo párrafo, fracción I, inciso c)	<p>Emblema de coaliciones en las boletas</p>



Decreto 329	Tema/Síntesis de agravios
	El tema de coaliciones no lo pueden regular las legislaturas locales.
Artículos 240, párrafo tercero, fracción VI, y 240 Quater fracción V	Pruebas en los en los procedimientos electorales Solo se reguló una regla general de ofrecimiento de pruebas y no incluyó excepciones (impedimento legal para obtenerlas)

4. OPINIÓN

Una vez identificadas las violaciones al procedimiento legislativo, los conceptos de invalidez se analizarán conforme a la temática precisada.

4.1. Violaciones al procedimiento legislativo

Esta Sala Superior considera que los planteamientos de MORENA vinculados con la situación de que el decreto 328 no reformó los párrafos sexto al octavo del artículo 18 del código electoral local y pueden estar vigentes, constituyen una posible violación al procedimiento legislativo ajena a la materia electoral y no requieren de una opinión especializada de esta Sala Superior.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-5/2019 y SUP-OP-1/2020.

4.2. Estudio de conceptos de invalidez en contra del decreto 328

4.2.1. Vacantes de diputaciones por ambos principios

Disposición controvertida:

ARTÍCULO 18. ...

...
...

Las vacantes de diputaciones **por ambos principios** y regidurías de representación proporcional, serán cubiertas por acuerdo del Congreso de la lista plurinominal o planilla que hubiese presentado el mismo partido respetando el orden de prelación de la lista, para lo cual contará con un término hasta de treinta días naturales.

...

Concepto de invalidez. MORENA sostiene que la facultad para declarar la vacante absoluta para las diputaciones por el principio de mayoría relativa debe recaer en la autoridad administrativa electoral local y no en el congreso estatal bajo un supuesto orden de prelación de la lista correspondiente.

También alega que la norma infringe el régimen de suplencias y el sistema mixto de elección constitucionalmente diseñado, pues las diputaciones de mayoría relativa no pueden ser suplidas por las de representación proporcional, dado que éstos últimos no triunfaron en el distrito uninominal respectivo.

En todo caso, lo que corresponde para el caso de ausencia del diputado propietario de mayoría relativa, es llamar a su suplente, y si hay vacante absoluta se debe convocar a una nueva elección.

Opinión. Esta Sala Superior considera que la porción normativa impugnada resulta inconstitucional, por los siguientes razonamientos.

El artículo 116 de la Constitución Federal establece que las legislaturas de los Estados se integrarán por diputaciones electas conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional en los términos que se dispongan en sus leyes.

El mandato constitucional es que los congresos estatales prevean la elección de sus diputados por ambos principios, dejándoles un ámbito de libertad de configuración para que establezcan las reglas y normas mediante las cuales lo anterior se concrete, mientras no se vulneren



diversos principios o derechos fundamentales consagrados constitucionalmente⁶.

Los principios de asignación de diputaciones conviven en nuestra Constitución Federal, tanto para las elecciones del Congreso de la Unión, como para las de los Congresos de las entidades federativas, aunque cada uno atiende a una lógica distinta al momento de convertir los votos en escaños en el modelo representativo.

En el principio de mayoría relativa, tratándose de la elección de diputaciones a los congresos estatales, resulta electo quien obtenga el mayor número de votos directos en determinado distrito uninominal; mientras que, en el principio de representación proporcional, se elige a la diputación postulada por un instituto político en la lista respectiva, siempre que la fuerza política haya alcanzado el número de votos exigidos por la ley para materializar su representatividad en los órganos parlamentarios aludidos.

Dado que cada principio de asignación busca una finalidad representativa diferenciada (el de mayoría relativa, persigue el apoyo directo de la ciudadanía a los candidatos, mientras que el de representación proporcional, busca conseguir espacios asignados a los partidos políticos en relación con su fuerza representativa y número de votos obtenidos) en el régimen democrático, su adecuado funcionamiento implica que su operación, desarrollo y reglas permanezcan separadas durante su implementación, pues de lo contrario, podría distorsionarse su finalidad constitucional.

En el caso, esta Sala Superior advierte que la porción normativa deviene inconstitucional, al establecer un mecanismo para cubrir la

⁶ Véase la Jurisprudencia P./J. 11/2016, del Pleno del Alto Tribunal, cuyo rubro expresa: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

vacante de la fórmula total de diputaciones al congreso local, por el principio de mayoría relativa, que implica el cruce y la confusión de ambos principios de asignación.

El precepto reclamado dispone que la vacante será cubierta por el integrante de la lista registrada por el partido político postulante bajo el principio de representación proporcional, que siga el orden de prelación, lo que produce una distorsión en el modelo representativo.

Lo anterior porque, por una parte, quien cubrirá la vacante no obtuvo los votos de manera directa, esto es, la ciudadanía no expresó el apoyo a tal candidatura a través de las urnas para que asuma el encargo público y, por otra, debido a que puede darse el supuesto de que el sustituto ni siquiera pertenezca a esa demarcación territorial, se estaría configurando una representación ficticia que no corresponde a la voluntad del elector, quien en términos del derecho al voto en su vertiente activa consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Carta Fundamental, debe determinar quién ocupará el escaño bajo la asignación por mayoría relativa.

En consecuencia, para suplir la vacante definitiva de la fórmula de mayoría relativa, sin producir una distorsión con el cruce de ambos principios de asignación, lo adecuado sería convocar a elecciones extraordinarias, para que, quienes accedan finalmente al escaño, lo hagan mediando la voluntad del electorado, bajo el mismo principio⁷.

⁷ En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano De Michoacán De Ocampo se prevé lo siguiente.

...

Artículo 30.- El Congreso no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mayoría del número total de sus miembros. Si no se reuniere esa mayoría el día designado por la Ley, los diputados presentes exhortarán a los ausentes para que concurren, dentro de los ocho días siguientes. Si a pesar de ello no se presentaren, se llamará a los suplentes, quienes funcionarán durante sesenta días, y si los suplentes no se presentaren en el mismo plazo de ocho días arriba señalado, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.



Asimismo, el más Alto Tribunal ha sostenido que, a pesar de que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para regular la integración de sus congresos locales y la forma en que interactúan sus principios de elección, así como los mecanismos para sustituir vacantes de las diputaciones, no es viable, desde el punto de vista constitucional, entremezclarlos para efectos de la sustitución de las respectivas vacantes de la legislatura⁸.

4.2.2. Diputaciones y concejales independientes no están obligados a presentar firmas de respaldo para elección consecutiva

Disposiciones controvertidas:

ARTÍCULO 19.

...

Para participar en una elección consecutiva, los diputados que representen a un partido político deberán haber sido electos en los procesos internos correspondientes. En el caso de los de origen independiente no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato, **salvo que no hubieren sido electos inicialmente por una candidatura independiente, y por ende, no hubiesen obtenido el respaldo ciudadano correspondiente.**

ARTÍCULO 21. ...

...

Para acceder a una elección consecutiva, los presidentes municipales, síndicos o regidores que representen a un partido político, deberán haber sido electos en los procesos internos correspondientes. En el caso de los de origen independiente no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato, **salvo que no hubieren sido electos inicialmente por candidatura independiente, y por ende, no hubiesen obtenido el respaldo ciudadano correspondiente.**

Concepto de invalidez. MORENA expone que el eximir a las diputaciones e integrantes del ayuntamiento que hubieren sido electos

...

Por su parte, a nivel federal, en relación con la vacancia definitiva que se puede presentar respecto de diputados y senadores por el principio de asignación de mayoría relativa, el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye que las vacantes deben cubrirse convocando a elecciones extraordinarias.

⁸ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 142/2017.

por la vía independiente, del requisito presentar las firmas de respaldo para obtener su registro y participar en una elección consecutiva, resulta un trato diferenciado inadmisibles en relación con otros candidatos que también pretendan la reelección.

Señala que los candidatos de los partidos políticos que quieran reelegirse sí tendrán que pasar los procesos internos respectivos, lo cual evidencia una vulneración al principio de igualdad y no discriminación.

El demandante señala que no es posible tener certeza que quien pretenda reelegirse por la vía independiente, siga contando con el respaldo de la ciudadanía.

Opinión. Esta Sala Superior estima que las porciones normativas que se cuestionan son constitucionales, al establecer que las diputaciones o ediles de origen independiente y quieran contender en la elección consecutiva, no les serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato, salvo que no hubieren sido electos por esa vía y, por tanto, no hayan obtenido firmas de respaldo.

En la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, textualmente, lo siguiente:

Al igual que en el caso de las disposiciones normativas en las que el Constituyente Permanente reguló la reelección de diputados, del texto del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, se tiene implícitamente que la postulación de los integrantes de los Ayuntamientos que se pretendan reelegir podrá hacerse vía candidatura independiente siempre y cuando haya sido electo mediante tal mecanismo de participación política.

Lo anterior porque existe identidad de razones en las disposiciones normativas, ya que en ambas se establece la elección consecutiva para el mismo cargo de servidores públicos electos por medio de sufragio, en ambos casos la postulación solo puede realizarse por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En consecuencia, válidamente se puede sostener que en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, hay una norma implícita en el sentido de que los integrantes de los Ayuntamiento que fueron electos como candidatos



independientes, para ser relectos, tienen que postularse mediante ese mecanismo de participación.

Asimismo, es necesario destacar que los artículos 115 y 116 de la Constitución no establecen los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ser electos como miembros de los congresos o de los ayuntamientos en las entidades federativas, razón por la cual constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración del legislador local, siempre que la regulación satisfaga el principio de razonabilidad, y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de las entidades federativas pueden contemplar diversos requisitos y posibilidades para acceder al cargo dentro de un congreso o un ayuntamiento.

Por otra parte, el artículo 35, fracción II, constitucional, establece el derecho de los ciudadanos mexicanos de poder ser votados y votadas para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley.

En consecuencia, todo ciudadano mexicano, en principio, por el sólo hecho de serlo, posee el derecho de voto pasivo, lo cual implica que se pueden postular para ser votados a fin de ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, estatal o municipal.

En consonancia con lo anterior, se debe considerar que el artículo 23 de la Convención Americana, prevé que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de:

- i.* Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- ii.* 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

- iii.* Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

No obstante, esta Sala Superior opina que el derecho a ser votado, como derecho fundamental, no puede ser absoluto, ya que se puede encontrar sujeto a diversas condiciones, las cuales deben ser razonables y no discriminatorias.

Así, el ejercicio del referido derecho político-electoral requiere ser regulado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), la cual se debe ajustar a las bases previstas en la propia Constitución y respetar su contenido esencial a fin de armonizarlo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía; y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales involucrados, tales como la equidad, la democracia representativa, el sistema de elecciones y los principios de certeza y objetividad.

En este sentido, el contenido esencial del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional.

Así, es dable considerar que el legislador local puede establecer en la normativa respectiva, conforme al ejercicio de su facultad de configuración legal, los requisitos necesarios, siempre que los mismos sean no sean irrazonables ni desproporcionados.



En este orden de ideas, se estima que la exigente de presentar nuevamente las formas de respaldo para quienes originalmente accedieron a un cargo en el congreso local o en el ayuntamiento y pretendan reelegirse, no se traduce en un trato desproporcional o desigual frente a los candidatos de los otros partidos políticos, ni tampoco es una limitante al ejercicio del derecho fundamental del voto pasivo.

Las porciones normativas impugnadas se enmarcan en la lógica del sistema electoral para la renovación de los congresos y de los ayuntamientos y promueven la democracia participativa por la vía independiente, puesto que el beneficio solo opera en favor de quienes originalmente demostraron el respaldo necesario de su candidatura, la cual fue validada en la elección respectiva.

Si continúa o no el respaldo de la ciudadanía a esa opción política que pretende reelegirse por la misma vía independiente, es válido que el legislador local haya establecido que esa decisión recaiga hasta el día de la jornada electoral y no en la etapa previa a la obtención del registro respectivo.

A su vez, las porciones normativas tienen como finalidad válida que personas que accedieron a un cargo de elección popular por la vía independiente, se les libere de cumplir con un requisito (que en su momento acreditaron) para poder aspirar a participar en una elección consecutiva.

En ese sentido, la porción normativa no es violatoria de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, ni de los principios de equidad, igualdad, certeza y legalidad electorales, pues la permisón para que los diputados o concejales que pretenden reelegirse por la vía independiente sin comprobar de nueva cuenta el porcentaje de respaldo ciudadano respectivo, deriva de que el constituyente local, en el

ejercicio de su libertad de configuración, decidió que esta permisión aplicaría, en igualdad de circunstancias, a todos aquellos diputados o concejales electos originalmente por la vía independiente con la intención de reelegirse. Además, se trata de una regla clara y cierta que se aplicará a todos los que se encuentren en la misma hipótesis, esto es, que pretendan reelegirse. El trato distinto tampoco se actualiza, ya que el demandante compara a los diputados o concejales que pretendan reelegirse por la vía independiente, con los que intentarán hacerlo por la vía partidista, es decir, se trata de hipótesis distintas⁹.

Similares consideraciones se utilizaron en el expediente SUP-OP 34/2017.

4.2.3. Contratación de capacitadores

Disposición controvertida:

ARTÍCULO 54 Bis

....

El Instituto, **cuando corresponda**, para apoyarse en la organización de las elecciones, contratará mediante convocatoria pública, a través de los consejos electorales a los capacitadores asistentes electorales locales que sean necesarios para el desarrollo de su función, de acuerdo con los criterios que apruebe el Consejo General.

....

Concepto de invalidez. MORENA alega que el legislador local fue omiso en precisar los requisitos de elegibilidad y el perfil de idoneidad de los capacitadores-asistentes electorales que contrate el Instituto Electoral Local por lo que no hay base cierta y objetiva que permita constatar la legalidad de su selección ni garantías de una actuación imparcial, profesional y ajustada a derecho.

Para MORENA fue indebido que el establecimiento de los requisitos para la contratación de los capacitadores -asistentes se dejara a

⁹ El alto tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2017, emitió un pronunciamiento en similares términos.



discreción de los criterios del Consejo General del Instituto Electoral Local, ya que la mejor garantía de que la autoridad se conduzca con legalidad e imparcialidad es que el propio legislador configure en la ley las reglas y principios que posibiliten una actuación conforme a derecho, no obstante, el legislador local fue omiso en regular esos aspectos.

De ahí que, para MORENA el artículo 54 bis vulnera los principios de certeza, objetividad, imparcialidad y legalidad por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Opinión. Al respecto esta Sala Superior considera que la porción normativa no se aparta de la regularidad constitucional, por lo siguiente.

La omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está obligado necesariamente a desarrollar en una ley un mandato constitucional en un sentido específico y no lo hace; el legislador no dicta una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales aplicables en el contexto del sistema jurídico mexicano.

En el caso concreto, se considera que la falta de requisitos para la contratación de los capacitadores no hace, en sí misma, inconstitucional la norma, ya que los requisitos y perfiles pueden ser establecidos por el Consejo General del Instituto Electoral Local, esto porque fue la voluntad expresa del legislador michoacano que la contratación respectiva se realizara conforme a los criterios del referido Consejo General y dicho órgano de dirección está obligado constitucionalmente a conducirse en estricto apego a los principios constitucionales de la función electoral, de ahí que la contratación de los capacitadores-asistentes electorales no podría escapar de la observancia de los

referidos principios ni, mucho menos, generaría una afectación a los derechos fundamentales de las personas.

Así, esta Sala Superior considera que conforme el modelo adoptado por el legislador local en el ámbito de su libertad de configuración legal este decidió que fuera el Consejo General el que, en observancia de los principios constitucionales, estableciera los requisitos y elementos necesarios para la elección de los capacitadores electorales.

Esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1282/2019 determinó que las omisiones legislativas también pueden derivar del incumplimiento de armonizar normas internas a partir de tratados internacionales. En específico, se sostuvo que:

...

Hasta el momento, las omisiones legislativas estudiadas por la Sala Superior han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución y, ciertamente, en términos formales, constitucionalmente no existe la obligación de incluir medidas afirmativas o cuotas para personas con discapacidad, ni por una norma en específico ni por mandato expreso del Poder Reformador de la Constitución.

Sin embargo, las fuentes de las obligaciones que tienen las autoridades estatales (incluidos, desde luego, los poderes legislativos locales) son de origen nacional e internacional.

...

Así, se desprende el deber de todas las autoridades mexicanas de introducir en el derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esos tratados. Ello tiene que ver con el efecto útil de las convenciones

...

4.2.4. Sanción de propaganda denigratoria

Disposiciones controvertidas:

ARTÍCULO 169. ...

...

La propaganda política o electoral deberá abstenerse de expresiones **que denigren a las instituciones y a los propios partidos**, que calumnien a las personas o que invadan su intimidad, así como aquellas que constituyan violencia política por razones de género.

...

ARTÍCULO 230. Son causas de responsabilidad administrativa las siguientes:

...



III. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

...

g) Calumniar, **ofender o cualquier manifestación que denigre** a otras personas aspirantes, precandidatas y candidatas, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, así como toda aquella acción u omisión que constituya violencia política por razones de género; y,

...

IV. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular al presente Código:

...

l) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien **y denigren** a personas aspirantes, precandidatas y candidatas, instituciones o partidos políticos, y que dichas expresiones constituyan violencia política por razones de género.

...

ARTÍCULO 311. Son obligaciones de los aspirantes registrados:

...

III. Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, **ofensas o calumnia que denigre** a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos discriminatorios o religiosos;

...

Concepto de invalidez. MORENA cuestiona que las porciones impugnadas vulneran la libertad de expresión en materia electoral, el derecho a la información de los electorales, así como los principios de supremacía constitucional, legalidad, objetividad electoral y la garantía de seguridad jurídica.

Lo anterior porque se impide a los actores políticos utilizar en su propaganda electoral, cualquier manifestación, expresión o alusión que denigre u ofenda a otras personas aspirantes, precandidatas y candidatas, partidos políticos o instituciones públicas o privadas, y ser sujetos de sanciones.

Al respecto, MORENA advierte que los límites a la libertad de expresión en materia electoral o política están previstos en el artículo 41 constitucional, el cual sólo prohíbe la difusión de propaganda calumniosa, por tanto, al ir más allá del ordenamiento máximo, las porciones normativas resultan inconstitucionales.

Opinión. Esta Sala Superior estima que las porciones normativas impugnadas se apartan de la regularidad constitucional, en consonancia con la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015, promovida para impugnar el Decreto 364 por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, entre otras acciones, ese Alto Tribunal consideró, en la parte atinente que:

- El punto de partida para el análisis en este aspecto es la modificación que el constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C de la Constitución federal mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce, con relación a lo cual ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014, por unanimidad de votos, determinó que lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución, sólo protege a las personas frente a las calumnias.

- Resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática del pueblo. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes, tomando en cuenta que la libertad de expresión no solo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

- Asimismo, es necesario tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las



demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una “sociedad democrática”.

- No existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos y los candidatos independientes las expresiones ofensivas, difamatorias o denigrantes. Lo anterior, en virtud de que, según lo dispuesto en el artículo 41, base I, apartado C, de la Constitución, se establece una restricción al derecho de libertad de expresión de partidos políticos, relativa a que en la propaganda política o electoral que emitan los partidos políticos y candidatos deberán abstenerse únicamente de expresiones que calumnien a las personas, mas no que se lleven a cabo actos diversos, en el ejercicio de la libertad de expresión, de los partidos políticos y los candidatos.

- Ese precepto constitucional debe ser interpretado a la luz del artículo 6º constitucional, conforme con el cual se prevén como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

- La propaganda política o electoral ofensiva, difamatoria o que denigre no ataca per se la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público. Para poder determinar que ese sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral. De lo contrario, es decir, justificar la obligación de abstenerse de emitir propaganda política o electoral que ofenda, difame o denigre a los candidatos, porque en algún caso futuro puede llegar a incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6º constitucional, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

- A partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, fracción III, apartado C de la Constitución sólo se protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, por lo que las expresiones de ofensa, difamantes o que puedan llegar a denigrar a personas dentro de una contienda electoral no están protegidas constitucionalmente.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también declaró la invalidez, por extensión, de diversos preceptos, en las porciones normativas que hacen referencia a conceptos distintos a la calumnia, tales como, "...ofensas, difamación... o cualquier expresión que denigre...", "...infamia, injuria, difamación o que pueda denigrar...".

Asimismo, invalidó, por extensión, la disposición en la que se preveía que en la propaganda electoral "Se prohíben las expresiones verbales o alusiones ofensivas a las personas y su vida privada, a las autoridades, los candidatos, los partidos políticos, la coalición o el candidato independiente, según sea el caso y aquellas expresiones contrarias a la moral, a las buenas costumbres y las que inciten a la discriminación, el odio y la denigración de personas, de grupos e instituciones públicas o privadas legalmente constituidas".

Lo anterior, en el entendido, en opinión de esta Sala Superior, que la propaganda electoral o política que contenga expresiones discriminatorias o que signifique o denoten violencia política por razones de género no están protegidas constitucionalmente, toda vez que contravienen el artículo 1º de la Constitución Federal.

Inclusive, también es pertinente destacar que al resolver el amparo directo en revisión 2806/2012, el alto tribunal consideró que la libertad de expresión no tutela el lenguaje discriminatorio.



Similares consideraciones se utilizaron en el expediente SUP-OP-10/2017 y SUP-OP-11/2017.

4.2.5. Fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional

Disposiciones controvertidas:

ARTÍCULO 174. La elección de diputados por el principio de representación proporcional se hará en una circunscripción plurinominal constituida por todo el Estado. La asignación de diputados por este principio, se realizará conforme a las disposiciones siguientes:

I. Para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar que:

...

b) Obtuvieron cuando menos el tres por ciento de la votación **válida** emitida en la elección de la circunscripción plurinominal.

...

III. 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 **válida** emitida;

IV. Esta base prevista en la fracción anterior no se aplicará al partido político que por sus triunfos en elecciones de diputados de mayoría relativa obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación **válida** emitida más el ocho por ciento;

V. En la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político por ambos principios no podrá ser menor al porcentaje de votación **válida** emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales;

y,

VI. Para determinar los límites de la sub y sobre representación del porcentaje de representación de los partidos políticos por ambos principios en la integración de la legislatura, se utilizará el porcentaje obtenido de la votación **válida** emitida.

ARTÍCULO 175. Para la asignación de diputados de representación proporcional se aplicarán los siguientes conceptos:

...

b) Votación Válida Emitida, es la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los votos correspondientes a los candidatos no registrados.

c) Votación Estatal Efectiva, se entiende la que resulte de deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación y candidaturas independientes. Dicha votación estatal efectiva será utilizada **únicamente** para calcular el cociente electoral.

d) Cociente Electoral, que es el resultado de dividir la votación estatal efectiva entre los **dieciséis** diputados de representación proporcional.

...

Concepto de invalidez. MORENA argumenta, fundamentalmente, que el legislador local omitió legislar la limitante para que los partidos

políticos no puedan participar en la asignación por el principio de representación proporcional si obtuvieron todas las constancias de mayoría relativa, no obstante haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de la circunscripción plurinominal.

Asimismo, tampoco legisló la regla para que los partidos no puedan participar en la asignación, cuando el porcentaje de sus constancias de mayoría relativa sea mayor al porcentaje de su votación obtenida en toda la circunscripción estatal.

Por otro lado, alega que el legislador local no garantiza los principios de proporcionalidad, voto igual e igualdad y no discriminación, al disponer que la votación válida emitida (que contiene una doble contabilidad de sufragios) sea la base para calcular los límites de sub y sobrerrepresentación, ya que la equipara con votación depurada definida por el alto tribunal de otra manera.

En la normativa cuestionada, el legislador local pasó por alto que los elementos que usa en su fórmula de asignación son casi todos irregulares en su definición, interacción o en su relación con el mecanismo de asignación, por tanto, los conceptos de votación válida emitida, votación estatal efectiva, cociente electoral y resto mayor deben ser declarados inconstitucionales, dado que derivan de una concepción errónea de lo que debe entenderse por votación válida emitida.

Opinión. Respecto a los agravios relacionados con la omisión de legislar dos limitantes para acceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, esta Sala Superior estima que los preceptos impugnados no son contrarios a la regularidad constitucional.



Esta Sala Superior advierte que no existe la omisión que señala el demandante en lo que respecta a que los partidos políticos no puedan participar en la asignación por el principio de representación proporcional si obtuvieron todas las constancias de mayoría relativa, puesto que tal impedimento este contenido en el propio artículo 174, fracción III, del código local¹⁰.

En relación con los planteamientos de inconstitucionalidad relativos a no contemplar la regla para que los partidos no puedan participar en la asignación, cuando el porcentaje de sus constancias de mayoría relativa sea mayor al porcentaje de su votación obtenida en toda la circunscripción estatal, y del concepto de votación válida emitida, lo cual irradia al resto de los conceptos de la fórmula de asignación local, y a la base para calcular los límites de sub y sobrerrepresentación, esta Sala Superior estima que las porciones normativas son acordes con la regularidad constitucional.

Si el legislador local optó por no incluir una limitante como la que señala el demandante, tal decisión encuentra sustento en la libertad configurativa de las entidades federativas para diseñar sus sistemas de representación proporcional en la integración de las legislaturas.

En el marco de un Estado Federal que se rige por un sistema de distribución de competencias, los Estados tienen un amplio margen de libertad configurativa, dentro del marco de los principios, valores y reglas establecidos en la Constitución Federal.

Las entidades federativas están obligadas a conformar sus congresos atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en términos de sus leyes; que el número de

¹⁰ **ARTÍCULO 174.**

...
III. 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 válida emitida

representantes será proporcional al de sus habitantes y, en particular, que un partido político no 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 ni tampoco el porcentaje de representación de un partido podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Fuera de los parámetros anteriores, la Constitución Federal otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configurativa en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional para la elección de las diputaciones locales; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los congresos locales; establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Ello, siempre y cuando las legislaturas de las entidades federativas observen los principios, valores y reglas establecidos en la Constitución Federal. La norma fundamental sí impone reglas para evitar la sobre y sub representación de los partidos políticos en el interior del propio órgano legislativo, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

Lo anterior, se sustenta en lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2016 (legislación del Estado de Nayarit) y la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015 (legislación del Estado de Oaxaca).



En la primera de las acciones de inconstitucionalidad citadas (55/2016), el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de diez votos, dilucidó la base sobre la cual debe aplicarse el tres por ciento (3 %) requerido: la suma total de los votos depositados en las urnas, incluidos los nulos y los otorgados a favor de los candidatos no registrados (total de la votación emitida), según la literalidad de la disposición legal impugnada; o bien, si el legislador debió excluir estos últimos votos para depurar esa masa global de sufragios antes de proceder a aplicar el valor del tres por ciento sobre ella (votación válida emitida) (párrafo 131).

Al efecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte invocó como premisa de su argumento la aquella premisa consistente en la necesidad de que cada partido demuestre el genuino valor porcentual de su fuerza electoral, de modo tal que, mediante las operaciones aritméticas respectivas, se conozca con precisión en qué proporción obtuvo el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas, con el objeto de que pueda llevar al congreso local, en su caso, el mismo grado de representatividad ciudadana que genuinamente le corresponde.

Entonces, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó que:

...cuando la norma controvertida determina que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación total, tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional, debe entenderse en el sentido de que sólo se tomarán en cuenta, para los efectos de la aplicación de este precepto, los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual implica excluir los votos nulos y los de los candidatos no registrados, pues este tipo de sufragios tampoco son eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputado en los distritos uninominales.

De igual forma, Tribunal Pleno de la Suprema Corte estimó que, si en la elección de diputados de mayoría relativa no se toman en cuenta los votos nulos, ni los emitidos a favor de candidatos no registrados, estos últimos tipos de sufragios tampoco cuentan para la primera asignación de diputados de representación proporcional, porque el porcentaje del

tres por ciento no se aplica sobre ellos, con lo cual se cumple el propósito de tomar en cuenta solo los sufragios eficaces para para la elección de diputados por uno y otro principio.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicó el criterio en el sentido de que debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro, y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional, porque la demostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal, es condición imprescindible para que también pueda ejercer su derecho a participar en el congreso local con diputados de representación proporcional¹¹.

En el artículo 94, fracción I, numerales 2 y 3, la Ley General de Partidos Políticos¹² se regula tanto a los partidos políticos nacionales y locales, y se prevé que perderán su registro si no obtienen en las elecciones correspondientes el tres por ciento de la “votación válida emitida”, siendo que en la normatividad general en la materia se entiende la “votación válida emitida” como aquella que resulte de reducir a la suma

¹¹ Criterio reiterado, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad 77/2015 y 78/2015, falladas el veintiséis de octubre de dos mil quince.

¹² “**Artículo 94.**

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

- a) No participar en un proceso electoral ordinario;
- b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;
- c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado; [...]” (énfasis añadido).



de todos los votos, los votos nulos y los de los candidatos no registrados (artículo 15 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Por su parte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015 (legislación del Estado de Oaxaca), que la base para verificar la sobre y sub representación a la que alude el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal (“votación emitida”) no puede ser la totalidad de la votación correspondiente a diputados y diputadas, sino aquella que concierne válidamente a los partidos políticos.

Es decir, se deben restar de la totalidad de la votación, las expresiones de sufragios que no inciden en la representación del órgano legislativo a configurar mediante el principio de representación proporcional, tales como los votos nulos, los de los candidatos no registrados, los votos a favor de los partidos a los que no se les asignarán curules por dicho principio y, en su caso, los votos de los candidatos independientes.

Por lo tanto, de acuerdo con el Tribunal Pleno, independientemente de la forma en que denomine a esa base el legislador estatal, lo trascendente es que la misma coincida materialmente con la pretendida por el Poder Constituyente: una votación depurada que refleje la obtenida por cada partido político.

En el mismo sentido, esta Sala Superior, al resolver el recurso SUP-REC-1273/2017, ha sostenido que la Constitución establece una relación directa entre el parámetro para calcular los límites a la sobre y sub representación y la votación estatal que reciban los partidos políticos, lo cual implica que para la aplicación de los referidos límites en la integración de los congresos locales, deben sustraerse los votos que no fueron emitidos por los partidos políticos contendientes, esto es,

descontando cualquier elemento que distorsione la proporción de votación obtenida por cada partido político y la proporción de curules en el Congreso.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que no se deben calcular los límites de sobre- o subrepresentación con base en la votación total emitida (que incluye la votación emitida a favor de todos los partidos políticos, los candidatos no registrados y los votos nulos y candidatos independientes)¹³.

La idea del constituyente permanente es precisamente que debe existir una proporción entre la votación obtenida por cada partido político y el número de integrantes de la legislatura local independientemente del principio por el cual se hubieran obtenido las diputaciones (mayoría relativa o representación proporcional). La única excepción a dicho principio es los escaños obtenidos por mayoría relativa que no pueden modificarse aun en el supuesto de sobrerrepresentación por lo que los ajustes necesariamente deben recaer en las diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional.

En el presente caso, lo primordial es no incluir en dicho parámetro elementos que impliquen una distorsión en la comparación, por lo que únicamente debe tomarse en cuenta la votación que efectivamente tiene un impacto en la conformación del congreso, esto es, la obtenida por los partidos políticos para obtener una curul de mayoría relativa o participar efectivamente en la asignación de representación proporcional, en consecuencia, las porciones normativas no se apartan de la regularidad constitucional.

¹³ SUP-JRC-666/2015 y SUP-JRC-668/2015, SUP-REC-741/2015.



Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ ha sostenido que:

...al margen de la denominación que el Legislador Local elija respecto a los parámetros de votación que sean utilizados en las distintas etapas que integran el mecanismo de distribución de diputados por representación proporcional, lo importante es que en cada etapa se utilice la base que corresponda en términos del artículo 116 constitucional, cuyo contenido ya fue delineado por este Tribunal Pleno.

4.2.6. Requisitos en la solicitud de registro de candidaturas

Disposición controvertida:

ARTÍCULO 189. La solicitud de registro de un candidato, fórmula, planilla o lista de candidatos presentada por un partido político o coalición, deberá contener lo siguiente:

I. ...

II. De los candidatos de manera impresa:

...

i) **Declaración de situación fiscal emitida por la autoridad fiscal correspondiente.**

j) **Cartas de no antecedentes penales, expedidas por la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía General de la República, respectivamente, con una antigüedad no mayor a treinta días a la fecha de su presentación; y**

Concepto de invalidez. MORENA se inconforma con las porciones normativas precisadas y las considera inconstitucionales, a partir de que los requisitos de presentar la declaración fiscal y la carta de no antecedentes penales son excesivos y no son idóneos ni necesarios, por lo que resultan inconstitucionales.

Para el demandante, tales requisitos son obligaciones ciudadanas que rigen en diversos ámbitos diversos al electoral y no pueden ser equiparados a requisitos de elegibilidad o de registro de candidaturas.

Si bien le corresponde al legislador la configuración legal del ejercicio del derecho a ser votado, los requisitos y condiciones deben ser

¹⁴ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2017.

razonables y proporcionales, de manera que, si la restricción de derechos no supera el test, procede su inconstitucionalidad.

Opinión. Esta Sala Superior considera que las porciones normativas bajo análisis se apartan de la Constitución general.

La porción normativa contraviene el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se prevé como un derecho del ciudadano el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley, sin que se aluda en forma alguna al cumplimiento del requisito de presentar la declaración referida para poder ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

Es importante destacar que dentro de los requisitos de elegibilidad para ser diputado federal, senador, presidente de la República previstos en los artículos 55, 58 y, 82, respectivamente, de la Constitución Federal, no se establece como requisito adicional la presentación de la declaración fiscal, sin que tampoco se aluda en el Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince, en materia del Sistema Nacional de Anticorrupción, la incorporación de una disposición semejante a la prevista en la norma cuestionada.

Por tanto, esa porción normativa contraviene lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 23, Apartado 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer un requisito que afecta el derecho político-electoral de los ciudadanos de ser votados a los cargos de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, toda vez que no persigue un fin legítimo, no resulta idónea y eficaz y, tampoco resulta proporcional en sentido estricto.



En el caso, la porción normativa cuya constitucionalidad se cuestiona, bajo un escrutinio estricto, no resulta legítima en función del fin perseguido, dado que, en realidad, constituye una restricción injustificada al derecho de los ciudadanos de ser votados a cargos de elección popular, que no encuentra asidero constitucional.

En tal orden de ideas, exigir a un ciudadano que para participar en la contienda electoral a fin de acceder a un cargo de elección popular como pueden ser los de gobernador, diputado local e integrante de los ayuntamientos, aparte de cumplir con los requisitos de elegibilidad previstos en la ley local, adicionalmente debe presentar la declaración fiscal, se trata de una restricción que no persigue un fin legítimo, en la medida que no busca garantizar que se potencialice el ejercicio del derecho de ser votado sino que, implica una disminución del mencionado derecho sobre la base de un factor que, no prevé la norma fundamental federal.

Por consecuencia, la porción normativa en estudio tampoco resulta proporcional, en tanto que en forma injustificada restringe el derecho político-electoral de los ciudadanos michoacanos, al establecer un requisito de elegibilidad que adolece de sustento constitucional.

De igual forma, la Sala Superior opina que resulta contraria a la Norma Fundamental la exigencia de la carta de antecedentes penales como requisito de elegibilidad, en tanto que tampoco encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se restringe de forma injustificada el derecho político-electoral de los ciudadanos de Michoacán, de ser votados a los cargos en sus distintos niveles de gobierno.

Además de que se trata de una restricción que no persigue un fin legítimo, en razón de que es una medida que no pretende garantizar el ejercicio del derecho de ser votado, sino que, por el contrario tiende a

impedir su plena realización, máxime que la propia ley local, establecen los requisitos de elegibilidad que deben satisfacer quienes aspiren a los cargos de elección popular antes indicados, de tal suerte que no cualquier ciudadano puede estar en condiciones de participar en una contienda electoral, sino que para efecto de garantizar el cumplimiento de los principios de certeza y autenticidad previstos en el artículo 41, de la Constitución Federal, es necesario que cumplan con determinados requisitos.

En tal orden de ideas, se considera que se trata de una medida que transgrede el derecho del ciudadano de ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, ya que no tiene asidero constitucional.

Por tanto, la exigencia de la carta de antecedentes penales como requisito de elegibilidad no resulta proporcional, en tanto que en forma injustificada restringe el derecho político-electoral de los ciudadanos de esa entidad, al establecer un requisito de elegibilidad que carece del correspondiente sustento constitucional.

Cabe resaltar que el Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 40/2019, 86/2018, y 50/2019, reiteró su criterio en el sentido de que exigir el requisito de “no tener antecedentes penales” para ejercer una actividad, sin hacer distinción o excepción alguna, viola los principios de igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 1o. de la Constitución General, al ser discriminatorio contra las personas físicas que cuentan con ese tipo de antecedentes.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado¹⁵ que el artículo 1º constitucional prohíbe la discriminación con base en las categorías sospechosas derivadas del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones

¹⁵ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014.



de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El parámetro de regularidad constitucional del principio a la igualdad y la no discriminación éste permea todo el ordenamiento jurídico. Así, cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es por sí mismo incompatible con la misma.

En consecuencia, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

Por tanto, se estima que el requisito de solicitar la carta de no antecedentes penales para la postulación de candidaturas por la vía partidista en el estado de Michoacán de Ocampo, viola los principios de igualdad y no discriminación, en el entendido de que limita el derecho fundamental de ser votado a cierto grupo de personas catalogadas inferiormente con antecedentes penales.

Similares consideraciones se utilizaron en el expediente SUP-OP-3/2016.

4.3. Estudio de conceptos de invalidez en contra del decreto 328

4.3.1. Urna electrónica

Disposiciones controvertidas:

Artículo 3. Para los efectos de la norma electoral, se entenderá por:

...

XIV. Urna electrónica: medio electrónico o cualquier otra tecnología de recepción del sufragio, en el cual el emitente del voto deposita o expresa su voluntad;

...

Artículo 34. El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

...

XXXIX bis. Proponer al Instituto Nacional Electoral la utilización del modelo o sistema electrónico para la recepción del voto, cuando sea factible su utilización;

XXXIX ter. Promover el uso e implementación de instrumentos electrónicos o tecnológicos en el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana que le competen, con base en las medidas de certeza y seguridad que estime pertinentes.

...

ARTÍCULO 196 Bis. La votación podrá recogerse por medio de instrumentos electrónicos, cuando sea factible técnica y presupuestalmente, y se garantice la vigencia de las disposiciones constitucionales y legales que amparan la libertad y secrecía del voto ciudadano.

ARTÍCULO 196 Ter. El sistema electrónico para la recepción del voto que apruebe el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán deberá garantizar certeza, seguridad, transparencia y apego a los principios de la integridad del voto, así como ofrecer inmediatez en los resultados y trasmisión de los mismos.

ARTÍCULO 196 Quater. El Consejo General del Instituto Electoral, emitirá los lineamientos en el uso del sistema electrónico para la recepción del voto en urna electrónica, para cada proceso electoral, así como en el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana de conformidad con la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

Concepto de invalidez. MORENA estima que las disposiciones relativas a la implementación de la recepción de la votación a través de mecanismos electrónicos son inconstitucionales porque el legislador invadió las competencias del legislador federal y éste sólo dispuso la implementación del voto electrónico para el caso del voto en el extranjero.

Los preceptos relativos a la urna electrónica son inconstitucionales porque aun cuando tuviera atribuciones el legislador local para regular este tema, la normativa emitida es deficiente y omisiva al dejar solo establecida la regulación mínima requerida por lo que se vulneran los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad y



objetividad, así como las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

Para MORENA el legislador michoacano fue omiso en ofrecer una regulación suficiente y adecuada que permita operar modelo electrónico de votación. Es decir, la norma impugnada no da certeza de aspectos como: verificación de autenticidad del sufragio, modalidad del escrutinio y cómputo, forma de operar en elecciones concurrentes con las federales, etc.

En consideración de MORENA, existe una reserva de ley a cargo del Congreso de la Unión que el legislador michoacano ignoró ya que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevé un sistema de recepción de votación a través de boletas impresas, de ahí que no se pueda implementar el voto electrónico a nivel local porque incluso sería incompatible con las atribuciones que tiene el INE en materia de asunción parcial o total de las elecciones locales.

Opinión. En opinión de esta Sala Superior, el planteamiento debe desestimarse porque los preceptos cuestionados no resultan contrarios a la Constitución General de la República.

De acuerdo con el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones y leyes de los Estados garantizarán en materia electoral que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y que en la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Como se advierte, ciertamente la Constitución dispone que la emisión del voto debe revestir determinadas características, pero no incluye algún mandato específico de la forma en que debe llevarse a cabo la

emisión del sufragio, por ejemplo, con la utilización de boletas como actualmente se hace a nivel federal, y tampoco prohíbe la utilización de otras alternativas para recibir la votación, entre ellas la implementación de sistemas electrónicos, como sería el caso de la urna electrónica.

Por tanto, el simple hecho de que la legislación local prevea la utilización de urnas electrónicas, por sí, no resulta contrario al texto constitucional ya que contrario a lo alegado por MORENA no existe una reserva de ley a cargo del Congreso de la Unión, sino que la recepción del sufragio en las entidades goza de libertad de configuración legislativa por parte del legislador local siempre que la norma local sea conforme a los principios constitucionales de la materia electoral. Por ello, no se considera que exista una invasión a una atribución del legislador federal.

Ahora bien, el actor afirma que la propuesta de utilizar urnas electrónicas no está regulada suficientemente y de ello deriva que no estarán garantizados los principios rectores de la materia electoral (menciona certeza, legalidad y objetividad) y que el sufragio cumpla con las características de ser universal, libre, secreto y directo.

Al respecto, esta Sala Superior no advierte elemento alguno dentro de los preceptos impugnados que pudieran contrariar o poner en peligro las características exigidas para el sufragio activo, y tampoco los principios rectores de la materia electoral, ya que contrario a lo que alega el actor el legislador michoacano previó expresamente lo siguiente:

- Promover el uso e implementación de instrumentos electrónicos o tecnológicos en el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana **con base en las medidas de certeza y seguridad que estime pertinentes.**



- La votación podrá recogerse por medio de instrumentos electrónicos, cuando sea factible técnica y presupuestalmente, y **se garantice la vigencia de las disposiciones constitucionales y legales que amparan la libertad y secrecía del voto ciudadano.**
- El **sistema electrónico** para la recepción del voto que apruebe el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán **deberá garantizar certeza, seguridad, transparencia y apego a los principios de la integridad del voto.**

De esta manera queda evidenciado que el legislador michoacano sí mandató la observancia irrestricta de los principios constitucionales en la implementación del voto electrónico. De ahí que son infundadas las consideraciones de MORENA relativas a que la legislación local no establece garantías de que se respeten las características del voto y los principios de la materia.

De este modo, esta Sala Superior estima que dentro del mismo ordenamiento se prevé que el sistema electrónico garantizará el respeto de los principios rectores de la materia y se apegará en lo conducente a las formalidades de las votaciones convencionales, incluso se enfatiza que deberá garantizar la emisión libre y secreta del voto.

De lo anterior se obtiene que se prevé en la implementación del uso de urnas electrónicas el deber de garantizar el respeto a los principios rectores de la materia y a las características del sufragio, por lo que, en abstracto, no se advierte elemento alguno dentro de dichas disposiciones que pudiera resultar contrario a la Constitución General de la República.

Además, debe tenerse presente que los preceptos mencionados sólo contienen directrices o lineamientos generales para la implementación del sistema electrónico para recibir votación, pero cuyos lineamientos

serán acordados por el Consejo General por lo que la falta de regulación que alega MORENA resulta connatural a la circunstancia de que se trata de un marco normativo general que, necesariamente, requerirá de ser reglamentado con posterioridad para poderlo implementar.

Al respecto, resulta ilustrativo el criterio del alto tribunal contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 29/2010, de rubro: **URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL.**

Similares consideraciones emitieron esta Sala Superior en el expediente SUP-OP-3/2009.

4.3.2. Emblema de coaliciones en las boletas

Disposición controvertida:

ARTÍCULO 192. ...

Las boletas contendrán:

I. Para la elección de Gobernador:

...

c) El distintivo con el color o combinación de colores y emblema de cada partido político, **coalición** o candidato independiente; y, la fotografía del candidato;

...

Concepto de invalidez. MORENA sostiene que la porción normativa impugnada es inconstitucional porque regula lo relativo a la manera en que debe aparecer el emblema de las coaliciones en las boletas, y todo lo concerniente a esta forma de asociación política es un aspecto reservado al orden federal, por lo que el congreso local invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión.



Opinión. Esta Sala Superior estima que la porción normativa impugnada es inconstitucional, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas.

El pleno del alto tribunal determinó respecto a la legislación del Estado de Quintana Roo, que “las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos”.

Concretamente, destacó lo siguiente:

“[...] si los artículos impugnados prevén, entre otros, los requisitos para formar coaliciones, la definición de coalición, los tipos de coaliciones, parte del contenido del convenio de coalición, el acceso a radio y televisión y el tope de gastos de campaña de las coaliciones, la representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla, las reglas conforme a las cuales deberán aparecer los emblemas de las coaliciones en las boletas electorales, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos y la obligación de cada uno de los partidos integrantes de la coalición de registrar listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deben declararse inconstitucionales, en virtud de que el Congreso Local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en este tema”.

En este sentido, es inconstitucional cualquier regla emitida por los congresos locales, respecto al tema de coaliciones, dado que carecen de competencia para ello, por lo que la porción normativa debe ser invalidada.

4.3.3. Pruebas en los procedimientos electorales

Disposición controvertida:

ARTÍCULO 240. ...

...

El escrito inicial de queja o denuncia deberá contener los requisitos siguientes:

... VI. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, **cuando el promovente acredite que**

oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas.

...

ARTÍCULO 240 Quater. El escrito de contestación deberá cumplir con los siguientes requisitos:

...

V. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener, **cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas.**

Concepto de invalidez. MORENA argumenta que dicha disposición es inconstitucional porque se omite el deber de la autoridad electoral de requerir dichas pruebas de oficio o a petición de parte al órgano competente, en los casos en que desde un inicio exista impedimento legal para que el promovente las obtenga directamente de la autoridad que posea dicha información, caso en el cual no debería tener obligación de acreditar que las solicitó oportunamente y por escrito o que no le hubiesen sido entregados.

Por lo que afirma, que el precepto tiene una regulación deficiente ya que pretende recaer en el denunciante o quejoso la carga de acreditar que solicitó por escrito al órgano competente las pruebas que pretenda ofrecer en un procedimiento ordinario sancionador, y que no le hubiesen sido entregadas.

En este sentido, afirma que el legislador prevé únicamente la regla general, pues por lo regular es al promovente al que le corresponde acreditar esos extremos, no obstante que existen excepciones que no están consideradas, como son los casos en los que no está al alcance del promovente obtener determinadas pruebas, por la sencilla razón de eventualmente existir cierto impedimento legal para que le sean proporcionadas por la autoridad que las tiene en sus archivos.



Por lo que, considera dable acudir a otros criterios, de otras materias, como en el amparo, en donde se ha establecido que la parte interesada puede acudir directamente ante el juez de distrito para que requiera a los funcionarios o autoridades que expidan las copias o documentos para que sean aportados al juicio sin que previamente los haya solicitado cuando exista un impedimento legal para que aquéllos los expidan.

Opinión. Esta Sala Superior estima que los mencionados conceptos de invalidez no requieren opinión especializada de este tribunal, en razón de que no se trata de temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho Procesal, por ser planteamientos relacionados con la forma en que se deben allegar las pruebas en un procedimiento sancionador electoral.

Similares consideraciones se utilizaron en el expediente SUP-OP-35/2017.

5. PUNTOS CONCLUSIVOS

PRIMERO. No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, por no ser de naturaleza electoral.

SEGUNDO. No se emite opinión de los artículos 240, párrafo tercero, fracción VI, y 240 Quater fracción V, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, **del decreto 329**, porque no pertenecen al ámbito especializado del derecho electoral.

TERCERO. Los artículos los artículos 18, párrafo 4; 169, párrafos noveno y décimo sexto; 189, fracción II, incisos i) y j); 230, fracciones III, inciso g) y IV; y 311, fracción III, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo del **decreto 328**, así como el artículo 192, segundo párrafo, fracción I, inciso c), del Código Electoral del Estado de

Michoacán de Ocampo del **decreto 329, se apartan de la regularidad constitucional.**

CUARTO. Los artículos 19, párrafo cuarto, parte final; 21 párrafo quinto, parte final; 54 Bis; 174, primer párrafo, fracciones I, inciso b), III, IV, V y VI, y la fracción I; 175, primer párrafo, incisos b), c), y d), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo del **decreto 328**, así como los artículos 3, fracción XIV; 34, fracciones XXXIX bis y XXXIX ter; 196 Bis; 196 Ter, 196 Quater del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo del **decreto 329, no se apartan de la regularidad constitucional.**

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente opinión se firma de manera electrónica.

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