

EXPEDIENTE: SUP-OP-20/2015

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD 77/2015
Y 78/2015 ACUMULADAS**

**PROMOVENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
MORENA.**

**AUTORIDADES: LIX
LEGISLATURA DEL CONGRESO
DEL ESTADO DE PUEBLA Y
OTRO**

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, RESPECTO A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2015 Y 78/2015, A SOLICITUD DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

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 dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, como es el caso, el Ministro instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

¹ “Artículo 68.

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]”

SUP-OP-20/2015

Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en las acciones promovidas.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, en tanto órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia².

El artículo 71, párrafo segundo³, de la propia Ley Reglamentaria 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

² Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 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.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 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.”

SUP-OP-20/2015

tanto, cuando la o el Ministro instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

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

Los partidos políticos promoventes solicitan la declaración de invalidez del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en materia político-electoral; en particular, lo dispuesto en los artículos 3, fracción I, primer párrafo, parte final; 4, fracción I, inciso c) y V, segundo párrafo; y 35, fracción II del referido Decreto, emitido por la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Puebla (autoridad emisora) y como entidad del Poder Ejecutivo que la promulgó, al Gobernador de dicha entidad federativa.

El Decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, número 21, tercera sección, tomo CDLXXXIII, de veintinueve de julio del presente año.

Normas impugnadas.

Los partidos políticos accionantes estiman que, entre otros, se vulneran los artículos 1, 4, 35, 39, 40, 41, 54, fracción IV,

SUP-OP-20/2015

incisos a), b), c), g), h), i), y j), 99, 115, 116, fracción IV, incisos c) y J) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 2, 3, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 3, y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer.

Motivos del disenso

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos impugnantes, se identifican concretamente, los temas y disposiciones impugnadas siguientes:

Temas	Disposiciones impugnadas
Tema 1. Integración del Consejo General del Organismo Público Local Electoral.	Artículo 3, fracción II, párrafo sexto de la Constitución de Puebla.
Tema 2. Duración de campañas y precampañas.	Artículo 4, fracción I, inciso c) de la Constitución de Puebla
Tema 3. Invasión de facultades del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización.	Artículo 3, fracción II, párrafos trece y catorce, así como 4, fracción II de la Constitución de Puebla
Tema 4. Omisión legislativa de	Artículo 3, fracción II, 35 y

Temas	Disposiciones impugnadas
regular la paridad de género en la integración de los Ayuntamientos.	102 de la Constitución de Puebla.
Tema 5. Prohibición de formar frentes, coaliciones en su primera elección local cuando hayan conservado su registro.	Artículo 4, fracción V de la Constitución de Puebla.
Tema 6. Incremento del 2 al 3% el umbral de la votación emitida para tener derecho a curules por el principio de representación proporcional, así como el tipo de votación que se debe considerar.	Artículo 35, fracción II de la Constitución de Puebla.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez.

Tema 1. Integración del Consejo General del organismo público local electoral (Artículo 3, fracción II, párrafo sexto de la Constitución de Puebla.)

La disposición jurídica impugnada es del tenor siguiente:

Artículo 3.

[...]

II. [...]

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) **Se deroga**⁴.

⁴ El inciso c) materia de impugnación, anterior a la reforma establecía: c) *un representante del Poder Legislativo por cada uno de los partidos políticos que integran el Congreso del Estado, con derecho a voz y sin voto;*

SUP-OP-20/2015

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.”

Concepto de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que la derogación de un representante del Poder Legislativo, por cada uno de los partidos políticos que integren el congreso local y el establecer, dentro de la integración del órgano de dirección del organismo público local electoral, una representación adicional de los partidos políticos “representados” en el CONGRESO del Estado que denomina “representante legislativo” en calidad de “invitados permanentes” es contrario al artículo 116, fracción IV, párrafo 1, inciso c) de la Constitución de federal, al establecer una modalidad de integrante del citado órgano de dirección, no admitido por la base constitucional y además, un representante adicional de los partidos políticos representados en el congreso del Estado.

En relación con ello, precisa que la figura de “*invitados permanentes*” es ajena a la integración prevista en el referido precepto constitucional que a la letra establece:

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:

[...]

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

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

Opinión

Esta Sala Superior considera que los planteamientos de invalidez aducidos por el partido político impugnante son infundados, porque no se advierte cómo es que el precepto impugnado trastoca la independencia y autonomía del organismo público local electoral, con la incorporación en las sesiones del Consejo General, de los representantes de los partidos políticos representados en el Congreso como invitados permanentes.

Lo anterior, porque si bien, en el orden legal mexicano, la función electoral está reservada a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con competencias definidas en la organización de las elecciones, lo cierto es que la consolidación del sistema democrático ha permitido la integración de órganos ciudadanos

SUP-OP-20/2015

cada vez mayormente especializados en materia electoral, a quienes se les ha encomendado constitucional y legalmente la atribución de organizar y calificar las elecciones en los ámbitos federal y local; entes a los que en el devenir legislativo, también se les han ampliado sus facultades y funciones.

La búsqueda de la certeza, legalidad, autonomía, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral, ha influido en la integración y competencia de las instancias responsables de organizar las elecciones federales y locales, **hasta el punto de suprimir toda participación del gobierno y de los partidos políticos en la toma de decisiones que atañen a la organización de las elecciones**, al ir conformando y concibiendo a estos entes, como órganos altamente capacitados en la organización de los procesos comiciales, por lo que se les ha protegido de cualquier influencia o presión que pueda provenir de las autoridades u órganos del Estado, a efecto de garantizar su óptima autonomía e independencia.

No obsta a lo anterior que en la legislación electoral local, al igual que en la federal, se permita que Consejeros o representantes del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos integren los órganos electorales —como sucede con el organismo público electoral en el Estado de Puebla— ya que su participación en las deliberaciones está acotada exclusivamente a tener voz.

SUP-OP-20/2015

La conclusión apuntada se corrobora con lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado A y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa prevén, el primero, la existencia de un **organismo público autónomo** (Instituto Nacional Electoral) independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño, dotado de una estructura integrada por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; a este organismo público se le asigna la función estatal de organizar las elecciones federales (al igual que a los organismos públicos locales) conforme con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

El segundo numeral prevé como imperativo para el legislador local, que las Leyes generales, las Constituciones y las Leyes de los Estados, deben establecer ciertos principios y directrices en materia electoral, garantizando entre otros aspectos, 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"*; así como que *"... las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones"*.

SUP-OP-20/2015

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

Esto es, conforme lo prevé la constitución federal, la participación de los representantes de los partidos políticos en las sesiones del consejo sólo se limitará a tener voz, pero no voto al igual que el secretario ejecutivo.

En este sentido, es importante destacar que los conceptos de **autonomía e independencia** precisados en las calidades que se le otorgan al organismo público que se le asigna la función estatal de organizar las elecciones, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, referida a una situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad, en estricto apego a la normatividad aplicable, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes, ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

SUP-OP-20/2015

De lo expuesto, se puede concluir que un aspecto de trascendental importancia que tienden a salvaguardar los multicitados principios, lo constituye precisamente, el permitir que las autoridades de la materia actúen con plena libertad en la función electoral, siguiendo como único eje rector de su conducta, el estricto apego a la normatividad electoral aplicable, esto es, sujeción al principio de legalidad.

Con ello, es evidente que se evita por una parte, que las decisiones que han de adoptar deban pasar previamente por el tamiz de otros Poderes del Estado, para su aprobación o sugerencia y por otra parte, se anula toda posibilidad de que sufran presiones externas y comprometan el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

En este sentido, la incorporación de representantes de los partidos políticos representados en el congreso local, en calidad de *invitados permanentes*, jurídicamente no puede afectar el desarrollo del órgano electoral local, tomando en consideración que la presencia de dicho funcionario en las sesiones del consejo general, no cuenta para la integración del quórum y menos aún tienen derecho a votar, lo cual garantiza que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de ahí que la disposición normativa cuya invalidez se alega, se estime conforme con el precepto constitucional federal.

SUP-OP-20/2015

Lo anterior, con independencia de que la norma constitucional federal establezca que en organismos públicos locales electorales, cada partido político contará con un representante, ya que el legislador no limita expresamente a que éstos representantes se refieran, exclusivamente, a los institutos políticos con registro y debidamente acreditados, de tal manera que excluya a los partidos políticos que integren el Congreso del Estado.

Tema 2. Duración de campañas y precampañas (Artículo 4, fracción I, inciso c) de la Constitución de Puebla).

La disposición jurídica impugnada es del tenor siguiente:

Artículo 4.

[...]

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.**

[...]

Concepto de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que la norma impugnada no es acorde con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución General de la República,

SUP-OP-20/2015

porque las bases que la constitución local determina para reglamentar en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, respecto de la duración de las campañas y precampañas de elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos difieren de las previstas en la citada norma constitucional federal, conforme lo siguiente:

CONSTITUCIÓN FEDERAL	CONSTITUCIÓN LOCAL
La campaña de Gobernador será de 60 a 90 días.	Campaña de Gobernador será de 60 días.
Cuando sólo se elijan diputados o ayuntamientos, las campañas serán de 30 a 60 días.	Las campañas para la elección de diputados y ayuntamientos serán de 30 días.
Las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.	Las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, no podrán exceder de diez días.

Además, la invalidez la hace depender de que la norma impugnada establezca parámetros que no guardan conformidad con los previstos en la constitución federal, eliminando cualquier proporción respecto de la duración de las precampañas respecto de cada tipo de campaña como lo establece la base constitucional que se estima vulnerada.

Por su parte, el partido político **MORENA** refiere que el artículo de la constitución local cuestionado no es conforme con el

SUP-OP-20/2015

contenido de la norma suprema contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución General de la República.

Lo anterior, porque mientras la norma local dispone para cualquier proceso de elección de diputados y ayuntamientos una duración de treinta días de campaña electoral, la norma suprema dispone dicha duración **cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos**, pero no así cuando la elección de estos órganos estatal y municipal de gobierno, se elijan conjuntamente con la elección de gobernador o concurrentes con las elecciones de diputados federales, caso en el cual la duración de ambas campañas debe ser simultánea de sesenta días.

Por tanto, señala que si las campañas electorales debieran durar, por lo menos, sesenta días, es claro que, el constituyente local, al disponer que las precampañas sólo duren el equivalente a una sexta parte (o diez días) del tiempo que, la luz de las normas atinentes a la constitución federal, debería destinarse a las campañas electorales respectivas, de manera que el plazo genérico y único de precampaña es, por exiguo, irrazonable.

OPINIÓN

Esta Sala Superior considera que por lo que respecta a la norma impugnada relacionada con el plazo para la celebración de las campañas y precampañas de elecciones de gobernador,

diputados locales y ayuntamientos, no es contrario con la constitución federal, por lo siguiente:

El artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala de manera textual 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**;

[...]

Del precepto transcrito se desprende, que en observancia al sistema federal adoptado por el Estado mexicano, en la Constitución General de la República sólo se establecen parámetros de plazos mínimos y máximos para la duración de las campañas y precampañas de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, lo cual permite a las legislaturas locales, en ejercicio de su autonomía y potestad soberana, determinar libremente la duración de las mismas, con la única limitante de no rebasar los límites indicados en la propia Ley Fundamental.

SUP-OP-20/2015

Al respecto, tal como este órgano jurisdiccional consideró al emitir la **SUP-OP-17/2015**, relacionada con la acción de inconstitucionalidad **38/2015** y sus acumuladas, en la que el partido político accionante también cuestionó la regularidad constitucional relacionada con la duración de las campañas de diputados locales y ayuntamientos, la propia constitución establece un régimen distinto para cada caso, dado que prevé plazos diferenciados y específicos para la duración de las campañas electorales, federales y locales, haciéndose notar que éstas, de conformidad con lo previsto en el referido artículo 116, fracción IV, inciso j), del ordenamiento constitucional, tiene una duración menor a las de las federales.

De lo anterior se sigue que si llegaran a concurrir las elecciones de diputados locales y ayuntamientos de la Entidad, con alguna elección federal, tal situación, en modo alguno, llevaría consigo la ampliación de la duración de las campañas de los diputados locales y ayuntamientos, a un lapso que pudiera equipararse con la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Diputados y Senadores federales al Congreso de la Unión según se trate.

Ello, puesto que el mandato constitucional distingue con meridiana claridad, líneas específicas de duración de las campañas electorales para cada caso, las cuales, de conformidad con el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 del Pacto Federal, imponen un deber infranqueable para cada elección, sea local o federal, de

SUP-OP-20/2015

sujetar la duración de sus campañas a los propios límites que el Constituyente Permanente dispuso.

En ese orden de ideas, el que el legislador Poblano no haya contemplado que la duración de las campañas de ayuntamientos y diputados cuando concurren con otra elección deberá ser mayor, no conlleva a considerar inconstitucional la norma, ya que el periodo previsto se encuentra dentro de los parámetros constitucionales.

Máxime que se debe considerar que el legislador local, en uso de la libertad de configuración previó, en el artículo que se estudia, la distinta duración de los periodos de precampaña y campaña, de acuerdo a la elección de que se trate, en atención a la intensidad y duración que el legislador consideró conveniente para que los partidos políticos difundieran su propuesta política y a sus precandidatos o candidatos, temporalidad que desde luego podría incidir incluso, en la duración de las pautas correspondientes para la consecución de los fines de los institutos políticos.

Al respecto, se debe tener presente lo asentado en la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves diez de septiembre de dos mil quince, correspondiente a las **acciones de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas**

SUP-OP-20/2015

46/2015 y 47/2015 promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y MORENA⁵.

En este sentido, por cuanto hace a lo previsto en la parte final de la norma impugnada relacionada con la duración de las precampañas, esta Sala Superior considera que **no es contrario a la constitución**, si se toma en cuenta que el plazo establecido para la duración de la precampaña para la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, se ajusta al límite previsto sobre el particular en la Constitución General.

En efecto, si conforme con la constitución federal las campañas electorales para esos cargos de elección popular durarán **de**

⁵ Conforme al contenido de la versión taquigráfica en comentario, se advierte lo siguiente:

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Sí señor Ministro Presidente. Considerando décimo noveno. Inconstitucionalidad del tercer párrafo del apartado D de la base II del artículo 20 de la 40 Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Hojas 221 a 226 del proyecto.

En el presente apartado se analiza el argumento del partido accionante, en el sentido de que el tercer párrafo del apartado D de la base II del artículo 20 de la Constitución local, contraviene el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, al establecer una duración distinta para las campañas de diputados locales y ayuntamientos, a la prevista para las campañas federales.

La propuesta propone declarar infundado el argumento al considerar que el artículo 116, inciso j), fracción IV, constitucional, dispone parámetros para la duración de las campañas en las elecciones a gobernador y a diputados locales. Conforme a lo anterior, el legislador local, en uso de la libertad de configuración previó, en el artículo que se estudia, que la duración para la campaña de gobernador será de sesenta días y cuarenta y cinco para diputados locales.

En ese tenor, se estima que resulta infundado lo alegado por el partido accionante, en el sentido de que el artículo de la Constitución local también debió atender los tiempos de campaña previstos en el artículo 41, segundo párrafo, constitucional, pues la regla específica que vincula al legislador local es específicamente la del artículo 116, sin que la falta de referencia al diverso artículo 41, sea suficiente para declarar su inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. A su consideración señoras Ministras, señores Ministros. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba este considerando? (VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDA APROBADO ESTE CONSIDERANDO DÉCIMO NOVENO CON LA VOTACIÓN UNÁNIME SEÑALADA.

sesenta a noventa días para la elección de gobernador y **de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos**, siguiendo lo estatuido por el mandato federal que prevé un límite al emplear la expresión "*no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales*", ello impone estimar que la duración de las precampañas electorales no tendría que ser superior a veinte, cuarenta o sesenta días, por corresponder a los límites mínimo y máximo previstos constitucionalmente.

En atención a ello, si en el párrafo del artículo antes mencionado, el legislador local en uso de la libertad de configuración previó, que las precampañas no podrían durar más de diez días, ello evidencia que su regulación no excede el límite máximo constitucionalmente permitido, de ahí que tal disposición normativa no se aparta de lo mandado por la propia Norma Fundamental, sobre todo, si se tiene en cuenta que la disposición federal **no establece un plazo mínimo en el que se deban realizar las precampañas**.

Lo expuesto, hace evidente que en la Carta Magna se ha pugnado por un modelo que privilegia el tiempo destinado a las campañas sobre las precampañas, pues en ningún caso las últimas podrán exceder las dos terceras partes del tiempo destinado a las primeras, a partir de que es en esa etapa donde los partidos políticos enfilan primordialmente sus estrategias políticas en busca del voto ciudadano de cara a un contienda electoral.

Aspecto que justifica el que se les destine un mayor tiempo para esos fines, de los que ordinariamente podría requerir en un procedimiento interno para seleccionar a un candidato para determinado cargo de elección popular.

Tema 3. Invasión de facultades del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización.

(Artículo 3, fracción II, párrafos trece y catorce, así como 4, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.)

Los artículos impugnados son del tenor siguiente:

Artículo 3

II.-

[...]

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.

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.

[...]

II.- En los procesos electorales los partidos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus actividades

tendientes a la obtención del voto. El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla garantizará además que los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes. Los partidos políticos accederán a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación en la materia. En ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

El partido político considera que se invade la esfera de atribuciones del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización inobservando lo previsto en los artículos 41, fracción V, apartado B inciso a), numeral 6 y penúltimo y último párrafos, así como el apartado C, segundo párrafo, inciso b); e inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo transitorio segundo, fracción I, inciso g) del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación en el que se establece que la Ley General de Partidos Políticos, establecerá el sistema único de fiscalización.

OPINIÓN.

Respecto a lo planteado por el partido político actor en este concepto de invalidez, la Sala Superior, considera que las disposiciones legales impugnadas materia de análisis **no resultan contrarias a la constitución federal**, en atención a las siguientes consideraciones.

SUP-OP-20/2015

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

- El artículo 116, fracción IV, incisos h) y j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere competencia a las entidades federativas para la fijación de los límites de las erogaciones, entre otros casos en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, además de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.
- Asimismo, del artículo 41, fracción V, Apartado B, inciso a) de la Constitución Federal, se desprende que la organización de las elecciones es una función estatal que se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral, al que corresponde, entre otras tareas, la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, dentro de los procesos electorales federales y locales.
- Del precepto constitucional en comento también se desprende que dicha función está a cargo del Consejo

SUP-OP-20/2015

General del Instituto Nacional Electoral, el cual, para el cumplimiento de sus atribuciones no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y cuenta con el apoyo de las autoridades federales y locales. Asimismo, puede delegar esta tarea, supuesto en el cual su órgano técnico será el conducto para superar cualquier limitación a los derechos antes mencionados.

- Consecuentemente, la disposición constitucional referida establece que la ley desarrollará las atribuciones con las que contará para llevarla a cabo; definirá los órganos técnicos que dependerán de él para realizar las revisiones atinentes, e instruir los procedimientos encaminados a aplicar las sanciones que correspondan;
- Vinculado con lo anterior, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia político electoral establece que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos, para regular a los institutos políticos nacionales y locales que tenía que contener, entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos.
- Dentro del sistema de fiscalización la norma citada debía incluir disposiciones relacionadas con:

SUP-OP-20/2015

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

SUP-OP-20/2015

políticos y candidatos⁶, y que podrá delegar esta tarea a los organismos públicos locales⁷.

- Además, señala que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del Consejo General (por conducto de su comisión de fiscalización), el cual está facultado, entre otras cosas, para emitir los lineamientos específicos en la materia, y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual, dichos entes deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General, amén de que tendrán que coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión fiscalizadora, que será el conducto mediante el cual podrán superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal⁸.

⁶ **Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...

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

⁷ **Artículo 32.**

...

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

...

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

⁸ **Artículo 190.**

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-OP-20/2015

- En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos establece que ésta es de orden público, observancia general, y su fin es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los institutos políticos

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

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

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

- a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;
- b) En función de la capacidad técnica y financiera del Instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;
- c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;
- d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;
- e) Designar a los Consejeros Electorales que formarán parte de la Comisión de Fiscalización;
- f) Designar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización;
- g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y
- h) Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.

2. En el caso de que el Instituto delegue en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 195.

1. Los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

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

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

SUP-OP-20/2015

nacionales o locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades, entre otras, en materia de fiscalización⁹.

- Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral¹⁰, y precisa que éste podrá, de manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales en las elecciones de las entidades federativas¹¹.
- Finalmente, la normativa en cita dispone que para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el organismo público local de que se trate cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, a saber:

⁹ **Artículo 1.**

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

...

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

¹⁰ **Artículo 7**

1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:

...

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

¹¹ **Artículo 8.**

...

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

SUP-OP-20/2015

1. Una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el Consejo General; y
 2. Que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización.¹²
- La legislación general en la materia faculta a las entidades federativas a contar con un órgano fiscalizador y regular los procedimientos respectivos, siempre que se cumplan los lineamientos señalados con antelación, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral decida delegarle las tareas de fiscalización propias de los comicios locales.
 - Incluso prevé que son algunas de las condiciones que debe tomar en consideración la autoridad electoral

¹² **Artículo 8.**

...

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

a) Cuento con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;

b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;

c) Cuento con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;

d) Cuento con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;

e) Ejercer sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y

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

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

SUP-OP-20/2015

nacional para determinar si delega o no las funciones en cita.

Acorde con lo referido, con independencia de que el planteamiento formulado por el partido político accionante, se relacione con la competencia del legislador local para regular lo relativo a la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales, esto es, se vincule con aspectos del procedimiento legislativo que no puede ser analizado por esta Sala Superior, al no formar parte de la competencia especializada que corresponde a este tribunal electoral, lo cierto es que el legislador local, en uso de la libertad de configuración, está en aptitud para legislar en relación con dicho tópico a fin de que, en caso de que el órgano electoral nacional delegue su facultad fiscalizadora al órgano local, este último esté en aptitud legal para actuar con base en dicha normativa siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general y los lineamientos expedidos por la autoridad federal.

Ello es así, porque tal como se sostuvo en la **SUP-OP-55/2014**¹³, así como en la **SUP-OP-11/2015**¹⁴, las entidades federativas sí se encuentran facultadas para contar con un órgano fiscalizador y establecer la normatividad relativa a los procedimientos de fiscalización, siempre que tanto la estructura orgánica y de operación, como la regulación de los mismos

¹³ **SUP-OP-55/2014**, en el expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad **38/2014** y sus acumuladas **91/2014**, **92/2014** y **93/2014**.

¹⁴ **SUP-OP-11/2015** correspondiente al expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **56/2015**.

SUP-OP-20/2015

sean acordes a la legislación federal en materia de fiscalización y a las reglas que en esa materia establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Incluso, la previsión legal de la estructura orgánica y de operación de la autoridad que vaya a desempeñar la función de fiscalización en la entidad federativa, así como de los procedimientos en dicha materia, constituyen condicionantes para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral delegue a las entidades federativas la función de fiscalizar las cuestiones relativas a los procesos electorales locales, de ahí que las disposiciones legales precisadas se estimen acordes al marco constitucional.

Lo anterior es relevante porque en la legislación electoral del Estado de Puebla se prevé la creación de una Comisión correspondiente y de la estructura de la Unidad encargada de desarrollar los trabajos de fiscalización.

Esto es, dicho órgano realizará las funciones que se establecen en la legislación local, sólo en los casos en los que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determine, por una mayoría de ocho votos, delegar a dicho Instituto local la facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, candidatos o coaliciones en el ámbito de su competencia.

Por tanto, no se trata de un órgano cuya competencia para la fiscalización se entienda como permanente, sino que se trata de

preceptos cuya aplicación es excepcional, pues dicho órgano técnico solamente estará facultado para actuar cuando le sea delegada dicha atribución al Instituto Electoral del Estado, para lo cual debe contar con todas las condiciones que se prevén en la legislación general para estar en aptitud de hacer frente a dicha circunstancia.

Tema 4. Omisión legislativa de regular la paridad de género en la integración de los Ayuntamientos (Artículo 3, fracción III, 35 y 102 de la Constitución de Puebla).

Las disposiciones impugnadas son del tenor siguiente:

Artículo 3

[...]

III.- Los partidos políticos son entidades de interés público, democráticos hacia su interior, autónomos y formas de organización política, integrados conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y la legislación general y local en la materia y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal 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 postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. **Así como establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de la legislatura.**

[...]

Artículo 35

La Elección de Diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará a lo que disponga el Código respectivo y las siguientes bases:

I. Un Partido Político, para obtener el registro de sus listas, deberá acreditar su registro como tal y que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos las dos terceras partes de los Distritos Electorales uninominales.

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida en la elección de Diputados

por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean asignados Diputados por el de representación proporcional;

III. Al Partido Político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus Candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, el número de Diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el Código correspondiente. En todo caso, la primera Diputación le será asignada a la fórmula de candidatos del partido político que, por sí mismo, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva conforme a dicho principio. En las asignaciones subsecuentes, a que tuvieren derecho los partidos políticos, se seguirá el orden que tuviesen los Candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún Partido Político podrá contar con más de veintiséis 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 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.

V. En términos de lo establecido en las fracciones anteriores, las Diputaciones de Representación Proporcional, se asignarán a los partidos políticos con derecho a ello. El Código de la materia desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

Artículo 102

El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Las elecciones de los Ayuntamientos se efectuarán el día y año en que se celebran las elecciones federales para elegir Diputados al Congreso General. Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado.

I.- Los Ayuntamientos se complementarán:

- a) En el Municipio Capital del Estado, hasta con siete Regidores, que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional.
- b) En los municipios que conforme al último censo general de población tengan noventa mil o más habitantes, hasta con cuatro Regidores, que serán acreditados conforme al mismo principio;
- c) En los municipios que conforme al último censo general de población tengan de sesenta mil a noventa mil habitantes, hasta con tres Regidores, que serán acreditados conforme al mismo principio;
- d) En los demás Municipios, hasta con dos Regidores que serán acreditados conforme al mismo **principio**;
- e) En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, los Regidores se acreditarán de entre los partidos políticos minoritarios que hayan obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en el municipio, de acuerdo con las fórmulas y procedimientos que establezca la Ley de la materia.
- f) En todo caso, en la asignación de Regidores de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, con excepción de quienes hubiesen figurado como candidatos a Presidente Municipal o Primer Regidor y a Síndico.

II.- Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndico de los Ayuntamientos podrán ser electos consecutivamente para el mismo cargo por un período adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan perdido o renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

No podrán ser electos para un tercer período consecutivo, como propietarios:

- a) Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndico de los Ayuntamientos, electos popularmente.
- b) Las personas que desempeñen o hayan desempeñado las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé y la forma de su nombramiento, designación o elección.

III.- Se deroga.

IV.- Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, debiendo tomar posesión sus integrantes, el día quince de octubre del año en el que se celebre la elección.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley; y

V.- Los Consejos Municipales Electorales respectivos, de conformidad con lo que disponga la Ley de la materia, declararán la validez de las elecciones de los Ayuntamientos y expedirán las constancias de mayoría a los integrantes de las planillas que hubiesen obtenido el mayor número de votos. El Consejo General

SUP-OP-20/2015

del Instituto Electoral del Estado hará la declaración de validez de la elección y la asignación de Regidores según el principio de representación proporcional.

Concepto de invalidez

El partido político MORENA sostiene, que los preceptos impugnados deben declararse inválidos, por deficiente regulación, al **obviar** la legislatura local el deber y finalidad de los Partidos Políticos de establecer reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos de los municipios, pues únicamente lo contempla en el caso de integrantes de la legislatura, y sin el debido enfoque horizontal y vertical.

Lo anterior, toda vez que, a su juicio, la norma impugnada omitió disponer las bases para que los partidos políticos establecieran reglas sobre paridad de género en las postulaciones de candidaturas a integrar los Ayuntamientos, pues si bien el artículo 3, hace referencia a ese principio en cuanto a la integración de la legislatura, ninguno de los preceptos de la carta local estatuye, al menos, bases claras y precisas tendentes a que:

- Existe la debida alternancia en las postulaciones de candidatos a diputados y a ediles;
- Los suplentes sean del mismo género que los candidatos propietarios para la renovación de los órganos colegiados de gobierno;

SUP-OP-20/2015

- El número de candidaturas a presidentes y presidentas municipales sea paritario en todo el estado, de manera que ningún género exceda a más del 50% (cincuenta por ciento) de dichas postulaciones;
- El número de candidaturas a diputados y a diputadas sea paritario respecto del total de los veintiséis distritos uninominales.
- Las demás normas generales que garanticen igualdad material en las postulaciones entre los géneros hombre-mujer en los comicios de la entidad.

Opinión

La Sala Superior estima que **no serán materia de pronunciamiento** los tópicos alegados por el partido actor en el concepto de invalidez en análisis, porque el alegato del accionante se sustenta en la omisión legislativa atribuida al Congreso de Puebla, al haber dejado de legislar la figura de paridad horizontal y vertical a nivel municipal.

Así, la inconstitucionalidad planteada en la omisión legislativa de su concepto de invalidez, es un aspecto que escapa de la materia sobre cuya especialidad debe emitir opinión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a lo dispuesto por el artículo 68, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto dispone que la

SUP-OP-20/2015

apreciación solicitada debe recaer únicamente sobre los temas y conceptos especializados en la materia electoral de su competencia.

Con independencia de lo anterior, cabe precisar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas**, en la que se analizó de la legislación Electoral del Estado de Zacatecas un tema similar, se reiteró el criterio unánime de que el principio constitucional de paridad de género en la postulación de legisladores locales y federales, previsto en el artículo 41 constitucional, **también es una obligación de los partidos políticos para el registro de planillas que se presentan para la integración de ayuntamientos municipales por tratarse de un órgano representativo de elección popular y por la similitud que existe entre los ayuntamientos y las legislaturas como órganos colegiados con funciones legislativas.**

En este mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad **45/2015** y sus acumuladas **46/2015** y **47/2015** promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y MORENA¹⁵, también se

¹⁵ Conforme al contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 10 de septiembre de 2015, correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, se advierte que al tratar el tema de paridad se obtuvo la aprobación del proyecto en los términos siguientes:
SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Considerando vigésimo. Paridad horizontal y vertical a nivel municipal. Hojas 226

pronunció en torno al tema de la deficiente regulación de la figura Paridad horizontal y vertical a nivel municipal.

Tema 5. Prohibición de formar frentes, coaliciones en su primera elección local cuando hayan conservado su registro (Artículo 4, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla).

El artículo impugnado establece:

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.

[...]

V.- La Ley electoral establecerá los casos y formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

a 243 del proyecto repartido.

[...]

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: *Muy bien. En tanto está la propuesta del señor Ministro Pérez Dayán a su consideración.*

Tome votación señor secretario por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: *Señor Ministro Presidente, me permito informarle que respecto del sentido de la propuesta modificada del proyecto, existe una mayoría de nueve votos a su favor, salvo por lo que se refiere al artículo 237, donde hay voto en contra, incluso de los señores Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo, y en contra de toda la propuesta incluyendo el artículo 237 de la señora Ministra Sánchez Cordero; por lo que se refiere a las consideraciones, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votan en contra de algunas consideraciones y avisan que formularán voto concurrente; el señor Ministro Franco González Salas y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, reservan su derecho a formular, en su caso, voto concurrente.*

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: **QUEDA ENTONCES APROBADO ESTA PARTE DEL PROYECTO CON LA VOTACIÓN QUE NOS HA DADO CUENTA EL SEÑOR SECRETARIO.**

QUEDA APROBADO ESTE CONSIDERANDO DÉCIMO NOVENO CON LA VOTACIÓN UNÁNIME SEÑALADA.

SUP-OP-20/2015

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.

Conceptos de invalidez.

El partido político MORENA señala que la mencionada porción normativa es contraria a lo dispuesto en los artículos, 16, párrafo primero, 41, Base I, último párrafo, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, , al restringir indebidamente la posibilidad de que los partidos políticos participen en coalición en su primer proceso electoral a nivel local, aun cuando hayan conservado su registro federal, lo que atenta contra la garantía de permanencia y de los derechos de los partidos políticos situación que estiman contraria a los asociación y libre participación política.

Adicionalmente, expone que si bien en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, las entidades pueden establecer en sus respectivas constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos a fin de postular candidatos, ello no lo faculta a hacerlo indiscriminadamente sino existen principios y normas constitucionales y convencionales, en concreto, al empatar a los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral, con aquellos registrados ante el Instituto Electoral local.

Opinión

Esta Sala Superior considera que la porción normativa objeto de controversia **no es contrario** con el sistema constitucional electoral mexicano.

Tal y como se razonó en diversas opiniones emitidas por este órgano jurisdiccional, entre ellas, las identificadas con las claves **SUP-OP-4/2014** y **SUP-OP-5/2014**, **la porción normativa impugnada en especie encuentra sustento en el imperativo establecido por el órgano Revisor de la Constitución en el Artículo Segundo Transitorio, numeral cinco**, del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral, el cual es al tenor literal siguiente:

“5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.
[...]”

Lo previsto en la norma transitoria señalada permite concluir que la prohibición establecida en el artículo 4, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, se ajusta a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual, en oposición a lo manifestado por el partido impugnante, no puede considerarse que dicha porción normativa vulnera el derecho de participación de los partidos en coalición ni que limita o restringe de manera indebida, irracional

SUP-OP-20/2015

o desproporcionada el derecho de asociación, pues en todo caso sólo establece la modalidad en que podrán ejercerlo, con independencia de que se refiera a los partidos políticos nacionales o estatales que contienden por primera ocasión en una elección federal o en alguna entidad federativa, pues la norma constitucional no distingue el tipo de proceso electoral ni la condición nacional o estatal de los partidos políticos que participen éstos por primera vez.

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales, se debe regular por el órgano legislativo de cada entidad federativa**, en atención a su libertad de configuración normativa, sin que la condicionante impugnada se considere contraria a las bases y principios derivados del ordenamiento constitucional.

Ello es así, puesto que el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos, está conferida a los ciudadanos y no a los partidos políticos, garantía que se encuentra a salvo tratándose del tema en cuestión, pues los ciudadanos pueden asociarse o reunirse bajo el amparo del partido que, por primera vez, participe en una elección federal o local, sin que deba hacerlo a través de coalición o mediante la postulación de un candidato común, de ahí que con esta determinación no se vulnera el marco constitucional atinente y, por ende, tampoco

SUP-OP-20/2015

se afectan los derechos político-electorales de votar y ser votado.

Al respecto, la Sala Superior ha opinado¹⁶ que disposiciones emitidas por los poderes legislativos de diversas entidades federativas que guardan identidad sustancial con la ahora impugnada, tienen por objeto conocer la fuerza real que tiene un partido de reciente creación o acreditación para intervenir en un proceso comicial, cuestión que le permitirá demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo particular para obtener un porcentaje que le permita, por lo menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas federales o estatales e, inclusive a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, circunstancia que se distorsionaría en un escenario como el planteado por el promovente en el que, desde la primera incursión en una elección, participa vía coalición y postula otros institutos políticos a un candidato común.

Aunado a lo anterior, debe mencionarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla la posibilidad de que los partidos políticos participen desde la primera elección a través de coalición, pues, en todo caso, se establece y tutela la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política, siendo el constituyente permanente quien debe

¹⁶ Entre otras, en las opiniones identificadas con las claves **SUP-OP-14/2014, SUP-OP-15/2014, SUP-OP-18/2014, SUP-OP-23/2014, SUP-OP-32, SUP-OP-36/2014, SUP-OP-39/2014 y SUP-OP-40/2014.**

SUP-OP-20/2015

establecer las diversas modalidades de participación de dichos entes de interés público.

Finalmente, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **23/2014** y acumuladas, así como **17/2014** y acumuladas, **declaró la validez de normas que disponen que no podrá coaligarse un partido político en el primer proceso electoral en el que participe**, entre otras razones, sobre la base de que si bien el nuevo ente político ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral que, al alcanzar al menos la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante (que en el caso así lo sería en lo que respecta a la entidad federativa) para lo cual se requiere que en esa primera elección participe solo, pues de lo contrario no podría determinarse su representatividad efectiva en la Entidad.

Por las razones apuntadas, en opinión de esta Sala Superior, la porción normativa cuestionada se ajusta al marco constitucional.

Tema 6. Incremento del 2% al 3% el umbral de la votación emitida para tener derecho a curules por el principio de representación proporcional, así como el tipo de votación que se debe considerar (Artículo 35, fracción II de la Constitución Política del Estado de Puebla).

Precepto normativo.

Artículo 35.- La elección de Diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará a lo que disponga el Código respectivo y las siguientes bases: (...)

II.- Todo partido político que alcance **por lo menos el tres por ciento** del total de la **votación emitida** en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean asignados Diputados por el de representación proporcional; (...)

Concepto de invalidez.

El partido político MORENA expone que el artículo 35, fracción II de la Constitución Política del Estado de Puebla, exige obtener el 3% (tres por ciento) de la “votación emitida” en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para integrar la asignación de curules por el principio de representación proporcional. Situación que altera el principio de representación proporcional e igualdad del sufragio, pues el umbral excede el 2.43% (dos punto cuarenta y tres por ciento) de la votación que cada diputado representa aproximadamente en la legislatura local; ello, aunado a que el porcentaje mínimo debe ser obtenido de la “votación válida emitida” y no de la “votación emitida”. Esto hace exigir más a los partidos políticos minoritarios para obtener diputaciones por representación proporcional, y los partidos mayoritarios tener sobre-representación.

Opinión

SUP-OP-20/2015

En opinión de esta Sala Superior, la disposición normativa cuya invalidez solicita el partido político accionante, **no es contrario a la constitución federal**, en atención a las siguientes consideraciones.

El principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de curules 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, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal.

El texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal dispone:

“Artículo 116.- [...]

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

II. [...]

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. [...].”

El precepto constitucional invocado dispone que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los

SUP-OP-20/2015

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.

En las circunstancias reseñadas, como lo ha determinado reiteradamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷, siempre que respete los parámetros constitucionales apuntados, **el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.**

En la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó respecto de la asignación de curules por el principio de representación proporcional, entre otras cuestiones, cuando se obtenga en las respectivas elecciones el 3% (tres por ciento) de la votación válida que las normas reclamadas eran inconstitucionales

¹⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 acumuladas, así como en las diversas acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.

SUP-OP-20/2015

porque se invade la esfera de atribuciones de las entidades federativas, ya que la Constitución Federal en ningún momento autorizó que la legislación general en materia electoral fuera la que estableciera algún mecanismo para la asignación de diputaciones de representación proporcional local.

De esta norma se advierte que existe disposición constitucional expresa, en el sentido de que son las leyes de las entidades federativas las que deberán establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional respetando solamente los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación correspondientes.

De esta manera, las restricciones y diferenciaciones realizadas por una legislación local para que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través del principio de mayoría relativa, **resultan acordes con la libre configuración previamente aludida que asiste efectivamente al órgano legislativo estatal.**

De manera que tal situación justifica jurídicamente que se solicite ese porcentaje de ese tipo de votación para poder tener derecho a la asignación de escaños de representación proporcional.

Por lo que es dable concluir que la disposición impugnada no hace nugatorio el acceso de los partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad para los partidos minoritarios.

SUP-OP-20/2015

Esto, sin ser obstáculo que conforme a la operación matemática que propone el partido accionante, cada diputado puede representar el 2.43% (dos punto cuarenta y tres por ciento) de la totalidad del Congreso local, puesto que no impide al legislador prever que para la asignación de diputados de representación proporcional deba de contarse con al menos dos diputados en la elección de diputados por mayoría relativa, lo que respeta el principio de “un ciudadano un voto”.

Por otra parte, el artículo 35, fracción II de la Constitución del Estado de Puebla establece que sólo los partidos políticos que alcancen el 3% (tres por ciento) de la votación emitida para la elección de diputados por mayoría relativa, tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, sin embargo, la propia norma constitucional local remite al Código de la materia, el desarrollo de las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

En este sentido la normativa local, en el artículo 318 prevé que los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje mínimo, tendrán derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, entendiéndose por “*porcentaje mínimo*”, el que representa el 3% tres por ciento de la “*votación válida emitida*”; y por ésta última la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

Por tanto, de acuerdo con el sistema electoral del estado de Puebla, el umbral mínimo del 3% (tres por ciento) de la votación

SUP-OP-20/2015

debe entenderse a la correspondiente a la válida emitida, y por ello la porción normativa impugnada es conforme al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Puntos conclusivos

Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

PRIMERO. No son contrarios a la constitución los artículos Artículo 3, fracción II, párrafo sexto, trece y catorce; 4, fracción I, inciso c); 4, fracción II, fracción V, y 35, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

SEGUNDO. No son materia de pronunciamiento los tópicos alegados por los partidos accionantes en los conceptos de invalidez relacionados con los artículos 3, fracción II, 35 y 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Emiten la presente opinión la señora Magistrada y los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, con las opiniones, diferenciada y disidente, de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Salvador Olimpo Nava Gomar respectivamente, en relación con el tema identificado bajo el numeral cinco (5). La Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

SUP-OP-20/2015

México, Distrito Federal, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

**OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO
FLAVIO GALVÁN RIVERA EN LA SOLICITUD DE OPINIÓN
DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE**

SUP-OP-20/2015

DE EXPEDIENTE SUP-OP-20/2015, SOLICITADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD IDENTIFICADAS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE 77/2015 Y 78/2015, ACUMULADAS.

Porque no coincido con la totalidad de los argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior en la solicitud al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

Tema 5. Prohibición a los partidos políticos nacionales de formar frentes, coaliciones, fusiones o postular candidatos comunes, en su primera elección local, aun cuando hayan conservado su registro federal. (Artículo 4, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla).

Previo a emitir mi opinión diferenciada, considero menester transcribir la disposición normativa tildada de inconstitucional, la cual es al tenor siguiente.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

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.

[...]

SUP-OP-20/2015

V.- 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.
[Lo subrayado es para efectos de esta opinión diferenciada]

Ahora bien, con relación a ese tema, para el suscrito, **es inconstitucional** lo establecido en el artículo 4, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el cual prevé que los partidos políticos nacionales que participen por primera vez en una elección local, no pueden formar frentes, coaliciones o fusiones, tampoco pueden postular candidaturas en común.

Lo anterior es así, porque conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 23, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas, ya sea para elegir Gobernador del Estado, diputados al Congreso local o para integrar los Ayuntamientos.

En este sentido, si conforme a lo previsto en el citado precepto constitucional federal, los partidos políticos nacionales que obtuvieron, 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, conservaron su registro, en opinión del

SUP-OP-20/2015

suscrito, le asiste razón al partido político nacional denominado MORENA en cuanto a que, el artículo 4, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla es inconstitucional, dado que restringe de manera injustificada su derecho a participar en los procedimientos electorales que se lleven a cabo en esa entidad federativa, porque esas normas deben ser acordes a lo establecido en la Constitución federal, así como en las leyes generales, en este caso, la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo expuesto y fundado, emito presente opinión diferenciada.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

OPINIÓN DISIDENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR EN LA OPINIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-OP-20/2015 EN RELACIÓN CON LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2015 Y 78/2015 ACUMULADAS

En lo concerniente al **Tema 5**, relativo a la prohibición de formar frentes, coaliciones en su primera elección local cuando hayan conservado su registro, emito la presente opinión disidente en

SUP-OP-20/2015

relación con la opinión mayoritaria, ya que, en mi concepto, la porción normativa impugnada **no es conforme** con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, como lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las legislaturas de los Estados no están facultadas para legislar en materia de coaliciones, en atención a las siguientes consideraciones:

En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas 24/2014, 25/2014, 27/2014 y 29/2014**, resueltas en sesión pública de nueve de septiembre de dos mil catorce, determinó, en lo que interesa, a partir de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-U, y **Segundo Transitorio** del propio decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce lo siguiente:

“Del precepto citado [artículo Segundo Transitorio], se desprende, en lo que a este punto interesa, 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.

En este sentido, para efectos del análisis constitucional de los asuntos derivados de la reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, debe concluirse 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. [Énfasis añadido]

De este modo, la Ley General de Partidos Políticos, expedida por el Congreso de la Unión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el Capítulo II "De las Coaliciones" (artículos 87 a 92) del Título Noveno "De los Frentes, las Coaliciones y las Fusiones", prevé las reglas a las que deberán sujetarse los partidos que decidan participar bajo esta modalidad en los procesos electorales federales y locales; sin asignar a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a algún aspecto no contemplado por dicha ley respecto de tal figura.

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

Por tanto, 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. [Énfasis añadido]

Lo anterior en el entendido de que, como lo precisó el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal; por lo que, en cada caso concreto, deberá definirse qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

De igual forma, debe tenerse en cuenta que, en el acápite del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal se establece que los Estados garantizarán las materias establecidas en la propia fracción IV, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia.

Acorde con lo anterior, cabe concluir que el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el territorio nacional, esto es, a través de la Ley General de Partidos Políticos, que regula formas de participación para objetivos políticos y sociales de índole no electoral, como para fines electorales mediante la figura de las coaliciones, por lo que esas formas de participación o asociación finalmente están reguladas, y ello se corrobora, entre otros, de la lectura a los artículos 85 y 87 al 92 de esa ley general.

Al respecto, el párrafo 4 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos¹⁸ dispone que los partidos de nuevo registro

¹⁸ 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.

2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.

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

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

SUP-OP-20/2015

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.

Señalado lo anterior, conviene tener en cuenta el texto de la porción impugnada (énfasis añadido),

“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.

[...]

V.- 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.”

En las condiciones reseñadas, de cara al concepto de invalidez hecho valer por el partido impugnante, encaminado a controvertir la prohibición para que los partidos políticos, particularmente los nacionales, puedan formar coaliciones en la primera ocasión en que participen en una elección local, estimo que la porción impugnada, en lo relativo a la regulación de las coaliciones, resulta incompatible con la Constitución Federal,

elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

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.

6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.

SUP-OP-20/2015

toda vez que, como se indicó, constituye una materia reservada exclusivamente al Congreso de la Unión. De ahí mi opinión disidente con respecto a la opinión mayoritaria.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR