

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

PROMOVENTES: DIVERSAS
DIPUTACIONES INTEGRANTES DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO
Y PARTIDO POLÍTICO MORENA
(MORENA)

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA
COLABORÓ: ÓSCAR FAZ GARZA

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	24
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnado el Decreto 91 en las porciones normativas que se precisan.	25
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	25-26
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	26-28
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.	28

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA
149/2022**

VI.	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Incompetencia del congreso local para legislar en materia de coaliciones.	Son infundados los conceptos de invalidez, ya que la parte actora parte de la premisa errónea de que el gobierno de coalición en su modalidad electoral, se encuentra comprendido dentro de la normativa de las coaliciones electorales; en tanto que, de lo sustentado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y acumuladas, se advierte que ambas son figuras distintas y que la regulación del primero se encuentra dentro de la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.	29-38
	VI.2. Violación a la reserva de fuente constitucional local.	En lo que respecta a los artículos 74 bis, 202, fracción III, en su porción normativa “y los acuerdos de participación”, 390, fracciones XVIII y XIX y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, a pesar de que la mayoría de los integrantes del Pleno estuvo de acuerdo con declarar su invalidez, sin embargo, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, se desestimó el planteamiento, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política	38-39

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU
ACUMULADA 149/2022**

		de los Estados Unidos Mexicanos	
	VI.3. Incompetencia del Tribunal Electoral Local.	Son infundados los argumentos relativos a la invalidez de los artículos 390, fracción XVIII y 407, fracción IV, del CEEM, relacionados con la incompetencia del tribunal electoral local para conocer del recurso de apelación que se interponga en contra del incumplimiento del acuerdo de participación relativo al gobierno de coalición de carácter electoral; lo anterior, ya que como quedo precisado en esta resolución, el Tribunal Pleno ha admitido que dentro de los gobiernos de coalición exista una modalidad relacionada con el derecho electoral y, precisamente, conforme con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, los tribunales electorales locales son competentes para conocer de las controversias vinculadas con el derecho electoral.	39-43
VII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.	43-44

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA
149/2022

		SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del planteamiento consistente en la violación a la reserva de fuente constitucional local, atribuida a los artículos 74 bis, 202, fracción III, en su porción normativa “y los acuerdos de participación”, 390, fracciones XVIII y XIX y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, reformados y adicionados mediante el Decreto número 91, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 74 bis, 202, fracción III, 390, fracciones XVIII y XIX, y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, reformados y adicionados mediante el Decreto número 91, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de la presente ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	
--	--	---	--

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022**

**PROMOVENTES: DIVERSOS
DIPUTADOS INTEGRANTES DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE
MÉXICO, PARTIDO POLÍTICO
NACIONAL MORENA**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA

COLABORÓ: ÓSCAR FAZ GARZA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de enero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 144/2022, promovida por diversos Diputados Integrantes del Congreso del Estado de México en contra del Decreto 91 por el que se reforma la fracción III del artículo 202, la fracción XVIII del artículo 390, el primer párrafo del artículo 407 y se adiciona el artículo 74 Bis, la fracción XIX del artículo 390, la fracción IV del artículo 407 del Código Electoral del Estado de México (en adelante CEEM), publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México el treinta de septiembre de dos mil veintidós.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de los escritos iniciales.** Mediante sendos escritos recibidos en el buzón judicial de este Alto Tribunal el veintiocho de octubre de dos mil veintidós, diversas diputaciones integrantes del Congreso del Estado de México, así como Mario Martín Delgado Carrillo, ostentándose como presidente del Partido MORENA, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad contra el Decreto 91 por el que se reforma la fracción III del artículo 202, la fracción XVIII del artículo 390, el primer párrafo del artículo 407 y se adiciona el artículo 74 Bis, la fracción XIX del artículo 390, la fracción IV del artículo 407 del Código Electoral del Estado de México, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México el treinta de septiembre de dos mil veintidós (en adelante el Decreto impugnado).
2. **Conceptos de invalidez.** Las partes actoras en las acciones de inconstitucionalidad expusieron los siguientes conceptos de invalidez:
 - a. **Acción de inconstitucionalidad 144/2022 (Diputaciones del Congreso del Estado de México)**
 - **PRIMERO.** El Decreto impugnado es inconstitucional al pretender equiparar materialmente a las candidaturas comunes con los gobiernos de coalición, pues ello invade la competencia que, respecto de las coaliciones tiene el Congreso de la Unión por disposición expresa del segundo transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce.
 - Conforme con dicha reforma surge la figura de gobierno de coalición, que consiste en la facultad del Presidente de la República de optar por una alianza política en la que se establezca una agenda

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

en común a partir de la firma de un convenio con los partidos políticos, aprobado por el Senado; figura que cambia el régimen de gobierno previsto en la Constitución Federal al implicar la participación de distintas fuerzas políticas en la formación del gobierno a través de compromisos y ratificación por las cámaras del Congreso de la Unión de los secretarios de despacho que integran la administración pública federal.

- La referida reforma constitucional constituye la base sobre la cual se emitió la LGPP, en la que se establecieron las reglas de un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.
- Si bien tanto en los gobiernos de coalición, como en las coaliciones de partidos se establece como requisito la firma de un convenio en el que se establezcan los términos en los cuales se formará la coalición respectiva, sin embargo, ambas figuras tienen sus diferencias, ya que la primera corresponde a un régimen de gobierno que se aparta del modelo presidencialista común, para establecer un régimen que se asemeja al del gobierno parlamentario, de tal manera que el propio Congreso de la Unión cuente con participación en la formación de la administración pública y se propicie la celebración de acuerdos políticos para una agenda común de las fuerzas políticas que participen en los Poderes Ejecutivo y Legislativo; mientras que la segunda corresponde a la materia electoral, al tratarse del derecho de los partidos de formar alianzas con otros partidos para presentar una candidatura común a un cargo de elección popular.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

- El artículo 76 bis impugnado pretende establecer un régimen jurídico similar al gobierno de coalición, al incidir directamente en la formación del gobierno del candidato a gobernador e implicando necesariamente una modificación material al régimen de gobierno del Estado de México, involucrando necesariamente a los partidos políticos en la conformación del gobierno, pues son sus dirigentes y órganos de gobierno los que, en conjunto con la persona candidata, definirán previamente la manera en que los partidos; lo cual infringe la facultad del Congreso de la Unión, prevista en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal para emitir las leyes generales que distribuyan competencias entre la federación y los estados en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, al establecer requisitos y condiciones para los convenios de coalición contrarios a la Ley General de Partidos Políticos (en adelante, LGPP), leyes generales que constituyen la base a la que deben ajustarse las constituciones y leyes locales, en términos del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal.
- La normativa impugnada es contraria a los fines y alcances constitucionales del gobierno de coalición, que requiere la participación de los partidos políticos que con representación en el Congreso de la Unión; en tanto que en la norma impugnada sólo se prevé la participación de la persona candidata y las fuerzas políticas coaligadas o que postularon en candidatura común, impidiendo que fuerzas políticas ajenas al convenio de coalición suscriban o participen en el gobierno de coalición, atentando contra la pluralidad democrática que es el sustento de esa figura. Paradójicamente, podría suscitarse que el gobierno de coalición derivado de un convenio de coalición electoral cuente con la participación de partidos sin representación en la legislatura estatal y, simultáneamente, que esté integrado sin la representatividad que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

podría corresponder a una fuerza política mayoritaria en el congreso local, escenario que pudo haberse suscitado conforme con los resultados obtenidos en el pasado proceso electoral local de dos mil veintiuno.

- Del artículo 87, numeral 11, de la LGPP, se advierte que los convenios de coalición terminarán de manera automática una vez que concluya la etapa de resultadas y se emitan las declaraciones de validez correspondientes, sin embargo, la norma impugnada indebidamente genera un acuerdo que trasciende la propia vida, temporalidad y fin del convenio de coalición electoral.
- Con la normativa impugnada se infringe el modelo de gobierno de coalición establecido en el artículo 77, fracción XLVIII de la constitución local, que requiere que el Congreso conozca y apruebe el convenio y programa que lo conformarían en beneficio de la gobernabilidad; en tanto que la normativa impugnada establece que para la conformación de ese gobierno sólo se requiere de la voluntad de los partidos postulantes de una coalición electoral, así como de la persona que hayan decidido postular para la gubernatura del Estado.
- **SEGUNDO.** La normativa impugnada infringe lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, al conferir indebidamente al Tribunal Electoral local facultades para revisar, a través del recurso de apelación, cuestiones que corresponden a la administración pública y que están más allá de la materia electoral, como es el caso del incumplimiento del acuerdo de coalición.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

- El control que ejerce el Tribunal Electoral local sobre el referido acuerdo del gobierno de coalición, prolonga indebidamente los efectos de la coalición hasta después de la designación de las candidaturas respectivas, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 87, numeral 11, del CEEM, ya que en el caso de la persona que resulte electa para la gubernatura del Estado es quien detentará las facultades que le corresponden y no los partidos políticos cuya plataforma electoral en común impulsó la candidatura.
- La materia sobre la que versa el convenio de gobierno de coalición es de carácter administrativo, ya que recae sustancialmente en el nombramiento de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo concluido el proceso electoral, lo cual escapa de la materia electoral y para que el Tribunal Electoral local pudiera conocer de actos posteriores al proceso electoral, tendrían que relacionarse con un organismo electoral o la vulneración de un derecho político electoral, lo cual no sucede con el acuerdo referido.
- Se actualiza la violación al principio de división de poderes, ya que la normativa impugnada autoriza la intromisión no justificada del Tribunal Electoral local en el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo so pretexto de hacer cumplir forzosamente lo establecido en el acuerdo de gobierno de coalición.
- **TERCERO.** De la lectura sistemática de los artículos 80, 89, fracción III y 116 de la Constitución Federal, así como el 65 de la Constitución del Estado de México, se advierte que el régimen de gobierno de nuestro país prevé, en el orden federal y local, un Poder Ejecutivo unipersonal con una estructura administrativa auxiliar de sus funciones a su cargo y en el caso en que se establezca una colaboración de poderes para el nombramiento de un funcionario público, esta Suprema Corte ha señalado que se requiere previsión

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

constitucional expresa en ese sentido, tal y como se advierte de la jurisprudencia P./J. 78/2009, de rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA”**; así como la diversa P./J. 92/2007, de rubro: **“FACULTAD DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINADOS CARGOS, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN 11, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU ALCANCE”**.

- Conforme con el artículo 3 de la LGPP, los partidos políticos son entidades cuyo objeto es promover la participación de la población en la vida democrática, contribuyendo a los órganos de representación política y constituyéndose como organizaciones de ciudadanos parara hacer posible su acceso al poder público, sin que se prevea que la actividad de los institutos políticos se despliegue a través de los ciudadanos que ejercen dicho poder, pues este último se debe ejercer de manera imparcial y en interés de toda la población, lo cual es incompatible con la existencia de los partidos, que se encuentra encaminada a asegurar sus intereses políticos, al fungir como representación de los intereses de sus propios afiliados.
- Esa incompatibilidad resulta manifiesta tratándose de la norma impugnada, ya que modifica la forma de gobierno que rige en el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

Estado de México, involucrando a los Partidos Políticos en su conformación, al establecer la celebración de acuerdos con la persona candidata a la gubernatura en los que se establezca, de manera previa, la manera en que, los partidos políticos que señalen una candidatura común, nombrarán a los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, lo cual afecta la autonomía del cargo unipersonal y llega a los partidos a formar parte de él sin que exista norma constitucional expresa en ese sentido, por cuanto hace a la conformación de los gobiernos de coalición.

b. Acción de inconstitucionalidad 149/2022 (MORENA)

- **PRIMERO.** Las normas impugnadas vulneran la competencia del Congreso de la Unión, ya que conforme con el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), de la reforma constitucional de dos mil catorce, se debe establecer un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, por lo que dicha figura únicamente puede estar regulada en la LGPP, ordenamiento que en su artículo 85, numeral 5, sólo faculta a las entidades federativas a establecer en sus constituciones otras formas de participación o asociación de los partidos políticos para postular candidatos, lo cual autorizaría a las candidaturas comunes, no así a las coaliciones, lo cual ha sido reconocido por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 23/2014, así como en la exposición de motivos y el dictamen relativos a la normativa impugnada.
- De considerarse que la normativa impugnada es de competencia local, también es inconstitucional, ya que modifica sustancialmente y descontextualiza la figura de la coalición, al prever la posibilidad de registrar convenios de coalición desde la etapa de precampaña, para suscribir un acuerdo en el que se establezca la forma en que los partidos coaligados participarán en la integración de las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

dependencias del Ejecutivo y sus organismos auxiliares, así como la definición de la agenda legislativa de manera anticipada, lo cual no puede ser posible pactarlo previo al inicio del periodo de mandato de quien ocupe la gubernatura.

- La normativa impugnada modifica la vigencia de la coalición, ya que conforme con el artículo 87, numeral 11, de la LGPP, esa figura concluye al terminar la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, en tanto que las previsiones impugnadas pretenden garantizar el cumplimiento de la plataforma electoral más allá de la referida etapa.
- **SEGUNDO.** Ni en la Constitución Federal, ni en la LGPP se establece la obligación de registrar acuerdo específico del tipo de coalición electoral emitida por los partidos coaligados, lo que genera incertidumbre y conflictividad en la intervención del legislador en los asuntos internos, excediendo las exigencias constitucionales y de la LGPP respecto a los registros para coaliciones electorales.
- La normativa impugnada pretende introducir a través de las candidaturas comunes, elementos adicionales a la figura de coalición.
- El artículo 74 bis del CEEM vulnera los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica pues a través de normativa secundaria se rompe el modelo de gobierno de coalición previsto por la Constituciones General y local, como alternativa de gobierno en la que el titular del poder ejecutivo puede optar libremente por construir una alianza con otros partidos políticos representados en la legislatura; de manera que algunos de los funcionarios públicos, cuyo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

nombramiento originalmente sería facultad exclusiva de aquél, serán nombrados con la participación de ésta, para formar acuerdos y llegar a consensos que permitan gobernabilidad en contexto pluripartidista, lo que resulta contrario a la jurisprudencia P.J. 22/2022 (10a.), de rubro: **"CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**.

- La referida figura de Gobierno de Coalición no guarda relación con la materia electoral sino con la política-administrativa, por lo que no es posible incluirla como parte de las reglas a seguir en la preparación de la elección, ya que su inclusión constituye el traslado de facultades de quien ocupe la gubernatura a las dirigencias de los partidos, lo cual va más allá de los fines de estos últimos establecidos expresamente en el artículo 41 de la Constitución Federal, ya que la posibilidad de pactar un acuerdo de gobierno de coalición, está reservada para quien ocupe la gubernatura del Estado, sin que la designación de titulares de dependencias o de órganos desconcentrados o descentralizados sea posible realizarla previo al inicio del periodo de mandato respectivo.
- En todo caso, para que operara el nuevo modelo de gobierno de coalición era necesaria la reforma a la Constitución local, para con ello estar en la posibilidad de instaurar el momento adicional que establece la normativa impugnada, para optar por esa figura, pues de lo contrario se violentaría el proceso legislativo, conforme con lo previsto en los artículo 28, fracción I, de la Ley Orgánica del poder Legislativo del Estado de México y 51 de la Constitución local, que establecen el derecho de las diputaciones a presentar iniciativas de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

ley o decreto, siempre que se realicen en cumplimiento con la Constitución Estatal; lo anterior, conforme con la jurisprudencia I.4o.A.496 A, de rubro: **“PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA. DEBEN RESPETARLO LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS O ADMINISTRATIVAS PARA SU VALIDEZ EN CASOS DE APLICACIÓN, INTERPRETACIÓN O INTEGRACIÓN”**. De ser el caso, lo que debió haber establecido la normativa impugnada era que los convenios y acuerdos de gobierno de coalición solo pueden tener el carácter de carta de intención, no así una imposición al candidato a la gubernatura.

- **TERCERO.** Existe violación al principio de división de poderes, ya que al ser la intención de la normativa impugnada garantizar la participación permanente y continúa de los partidos políticos que formaron parte de la alianza electoral, en la responsabilidad de involucrarse en la administración pública, a través de su representación en las diversas secretarías, órganos desconcentrados, descentralizados, o equivalentes, que integren el gobierno correspondiente; en realidad se está limitando la posibilidad y la obligación del poder legislativo local para que, conforme con su agenda, la cual se guía por el parlamento abierto, atienda integralmente los problemas que existen en el Estado y los asuntos de carácter prioritario que surjan en la realidad, a través del diálogo con la sociedad.
- La agenda legislativa con la característica de parlamento abierto, parte de la autonomía de las diputaciones para tomar decisiones y coordinar tareas legislativas, políticas y administrativas de la Legislatura en turno, con el objeto de mantener la relación de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

legitimidad que les une con las personas para quienes gobiernan, así como atender las demandas ciudadanas; no así intereses partidistas, pactados en un acuerdo previo, como se pretende en la normativa impugnada.

- La normativa impugnada también es limitante al Poder Ejecutivo Estatal ya que lo sujeta a los asuntos pactados en el Acuerdo, impidiéndole hacer frente a las necesidades sociales que surjan de momento a momento, además de contravenir lo establecido en los artículos 77, fracción XIV, y 61, fracción LI, que le confieren la facultad de nombrar y remover libremente a las personas servidoras públicas cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por la Constitución local, favoreciendo en todo momento el principio de igualdad y el de equidad de género, así como ratificar los nombramientos que la gubernatura haga de los servidores públicos que integren su gabinete, con excepción del titular de seguridad pública; atribuciones que siguen la lógica relativa a que es quien ocupe la titularidad del ejecutivo local quien seleccione a las personas expertas en las diversas ramas de la administración pública, quienes deben ser personas de confianza para el apto funcionamiento del mecanismo ejecutivo.
- **CUARTO.** La fracción XVIII, del artículo 390 del CEEM, viola el artículo 116, párrafos primero y segundo, fracción IV, inciso e) de la Constitución Federal, al conferir al Tribunal Electoral del Estado de México la competencia para resolver las controversias derivadas del incumplimiento a los acuerdos de coalición a que se refiere el artículo 74 bis de dicho ordenamiento, ya que invalida implícitamente lo establecido en la fracción XLVIII, del artículo 77 de la Constitución local, que le permite a quien ocupe la gubernatura optar en cualquier momento por gobierno de coalición con uno o varios partidos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

representados en la legislatura local, además de que dicha competencia se encuentra acotada a la materia electoral la cual se agota con la resolución del medio de impugnación que confirma la validez de una elección, sin que ello pueda ampliarse al ámbito material de un gobierno de coalición, ya que el convenio para instalar a este último, conforme con la constitución local, proviene en primer lugar de quien ocupa la gubernatura, en tanto que su aprobación y regulación emana del poder legislativo. Lo anterior implicaría adicionarle al Tribunal Electoral del Estado una facultad prevista constitucionalmente a favor de la legislatura, vulnerando la división de poderes.

- Conforme con los artículos 61 fracción LI y 77 fracción XLVIII de la Constitución local, el Ejecutivo Estatal puede optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en la Legislatura del Estado, por lo que se cuenta con la posibilidad de no cumplir la plataforma electoral de la coalición, situación que contraviene la reforma en comento.

3. **Admisión y trámite.** Por sendos acuerdos de cuatro y ocho de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 144/2022 y 149/2022, respectivamente, y turnarlos a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que fungiera como instructora del procedimiento, el primero por así indicarlo el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría de Acuerdos de este Alto Tribunal, el segundo, por haberse ordenado su acumulación a la acción de inconstitucionalidad 144/2022.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

4. Por acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, la Ministra Instructora, entre otras cosas, admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 144/2022 y su acumulada 149/2022, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de México, para que rindieran el informe correspondiente, requiriendo a éste para que enviara copia certificada del proceso legislativo del Decreto impugnado, así mismo dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su derecho convenga, solicitó a la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitiera su respectiva opinión y, por último, solicitó a la Consejera Presidente el Instituto Electoral del Estado de México informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.
5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de México.** Por sendos escritos recibidos en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, Enrique Edgardo Jacob Rocha, ostentándose como Presidente de la LXI Legislatura del Estado de México, rindió los informes correspondientes en los que expresó:

a. Acción de inconstitucionalidad 144/2022

- Da contestación al concepto de invalidez **primero**: no se equipara la candidatura común con la de gobiernos de coalición. La actora confunde los términos “coalición electoral”, “gobiernos de coalición” y elementos de las candidaturas comunes. La coalición es un acuerdo de dos o más partidos que deciden postular en un porcentaje de municipios o distritos a ciertas candidaturas para una elección y territorio, una candidatura común, de conformidad con el artículo 75 del Código Electoral local es la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular a la misma persona, fórmula o planillas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

- Las coaliciones pertenecen al ámbito de los procesos electorales y encuentran su regulación en la LGPP, específicamente en el artículo 85. Sin embargo, el gobierno de coalición no se encuentra previsto en ninguna disposición de la LGPP, al no tratarse de una alianza para postular candidaturas, sino de llegar a acuerdos para llevar a cabo un programa de gobierno equilibrado democráticamente.
- De la adición de la fracción XVII al artículo 89 de la Constitución Federal respecto de este tipo de gobierno, no se desprende una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular lo referente a los gobiernos de coalición, sus condiciones o demás circunstancias inherentes a las alianzas partidistas cuyo fin no es electoral, sino de gobernabilidad. Inclusive, el artículo 77, fracción XLVIII, de la Constitución local esta posibilidad, replicando, en lo conducente, lo relativo a la ratificación legislativa de los nombramientos del gabinete previsto en los artículos 74, fracción III y 76, fracción II de la Constitución Federal en el artículo 61, fracción LI de la Constitución local. Así, no se trata de una figura novedosa en el marco constitucional local. Con esto, además, resulta evidente que no se equiparan las figuras de candidaturas comunes y coaliciones electorales, existiendo una clara distinción entre ambas, dentro del marco jurídico local.
- En otro orden de ideas, la accionante hace referencia al convenio que rige las coaliciones electorales, previsto en el artículo 84 de la LGPP, sin embargo, como se ha mencionado, confunden estas figuras, por lo que deben desestimarse sus argumentos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

- **Sobre la violación al principio de jerarquía de ley, al regularse una figura que escapa de la Ley Electoral local:** la Constitución Federal no prohíbe a las Legislaturas locales legislar respecto de coaliciones electorales, partidos políticos, organismos o procesos electorales. Esta facultad debe entenderse como una residual al no haberse contemplado dichos temas en el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, así como no encontrarse reglamentados en la legislación secundaria derivada de la reforma.
- Las normas resultan constitucionales al no regular de manera efectiva la figura de coaliciones, sino meras referencias nominales a dicha figura asociativa, ya prevista en el propio Código Electoral local, con el fin de dar coherencia y certidumbre a su propia legislación electoral, en ejercicio de su libertad configurativa y en respeto del derecho de autoorganización y asociación de los partidos políticos, sin hacer referencia alguna a las coaliciones electorales. Así, no puede tenerse por vulnerado el artículo 73, fracción XXIX-U, en relación con el 116, inciso a) de la fracción IV, de la Constitución Federal, ni 87 y 88 de la LGPP.
- En la acción de inconstitucionalidad 63/2017, esta Suprema Corte reconoció la validez de los gobiernos de coalición previsto en la legislación de la Ciudad de México, la cual es similar en sus términos que la prevista en el Decreto 91. Así mismo, debe desestimarse los argumentos relativos a la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución local, pues no es el medio idóneo para dicha confronta.
- Responde al **segundo** concepto de invalidez en el que se sostiene que se amplían las facultades del Tribunal Electoral Local (TEL) más allá de lo electoral, al poder revisar el cumplimiento del convenio de participación. Esta facultad resulta constitucional, pues dicho acuerdo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

es de naturaleza electoral, lo que otorga competencia a dicho TEL para conocer de los recursos de apelación relativos al cumplimiento del convenio, en concordancia con el numeral 7°, inciso c), de la fracción IV del artículo 116, en relación con la fracción V del artículo 41 de la Constitución Federal, así como el 3 y 383 del Código Electoral local. Máxime si se considera que esto abona a la protección de los intereses de los partidos políticos. Cita en su favor la jurisprudencia 15/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la tesis P./J. 20/2010, de rubro: **“SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONCEDE UNA RESERVA DE LEY A LOS ESTADOS PARA SU DISEÑO NORMATIVO BAJO EL MANDATO DE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.”**

- Responde al concepto de invalidez **tercero** en el que se sostiene que, las nomas impugnadas, violan el carácter unipersonal de la Administración Pública. Si bien es cierto que la titularidad del poder ejecutivo recae en una sola persona (artículo 80 de la Constitución Federal y 65 de la Local), también lo es que, el artículo 89, fracción XVII, de la Constitución Federal señala que es facultad optar, en cualquier momento, por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, rigiéndose por un convenio y programas respectivos, aprobados por el Senado. Dicha facultad está prevista en la fracción XLVIII del artículo 77, de la Constitución local, permitiendo la libre remoción y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

nombramiento de personas funcionarias públicas del Estado que no requieran para ello un proceso diferente.

- Así, si se optara por un gobierno en coalición: a) no se anula el carácter unipersonal como titular del gobierno; b) se conserva la facultad de nombrar y remover libremente a personas servidoras públicas; c) el Acuerdo de Participación no evade ni limita la participación del Congreso Local en la programación de temas y actividades parlamentarias y; d) el Acuerdo no vulnera la coordinación de tareas legislativas, porque la potestad de llamar a la coalición es del Poder Ejecutivo y la suscripción del acuerdo no reserva asuntos que impidan hacer frente a las demandas sociales, sino que apremia la conformación de temas prioritarios coincidentes.
- Por otro lado, es inexacto que los partidos políticos no puedan participar en un cambio de la forma de gobierno, sea en el Estado de México o en cualquier otra entidad federativa, pues contribuyen a la vida democrática y de ellos surgen las personas titulares de los poderes ejecutivo y legislativo.
- **Respecto de la supuesta violación de la división de poderes.** Las normas impugnadas no establecen ningún supuesto que entrañe funciones de poderes que invadan a otros, ya que, lo relativo a los Acuerdos de Participación es acorde a la Constitución Federal, pues no implica invasión de funciones de un poder a otro, máxime si se considera que este principio debe entenderse en forma flexible, al no tratarse de una separación absoluta, sino de una coordinación para lograr un equilibrio de fuerzas (tesis P./J. 78/2009, de rubro: “**DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

**CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE
AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA”.**

b. Acción de inconstitucionalidad 149/2022

- Contesta al concepto de invalidez **primero** en el que se afirma que, el artículo 74 bis del Código Electoral local, lesiona el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Es inexacto lo afirmado, en tanto, por un lado, el órgano legislativo sí tiene facultades para legislar en lo relativo a coaliciones electorales, en tanto lo permite la LGPP en su artículo 85, numeral 5 y existe dicha facultad residual.
- Replica lo dicho en el informe de la Acción de Inconstitucionalidad 144/2022 respecto del error de equiparar los gobiernos de coalición con las candidaturas comunes, así como lo relativo a la facultad residual de legislar en la materia.
- Por lo que hace a la afirmación relativa a que las normas impugnadas modifican y descontextualizan la figura de la coalición electoral, al introducir la posibilidad de registrar convenios de coalición desde el inicio de las precampañas, en contravención del artículo 92, numeral 1, de la LGPP, el Código Electoral local, en su artículo 76, no establece un plazo o término para la suscripción de un convenio de coalición o candidatura común, además, se observa que existe ya un término preciso para el registro del convenio ante el organismo electoral local y es a partir de dicha presentación que el mismo adquiere validez, al menos presuntiva, puesto que aún debe ser aprobado por dicho organismo. Por otro lado, esta Suprema Corte ha establecido que, la solicitud de registro de convenio de coalición puede presentarse hasta la fecha de inicio de las precampañas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

- El precepto combatido hace referencia al convenio de participación y no de coalición, el cual puede o no celebrarse, por lo que la actualización de la hipótesis normativa queda condicionada a que la persona candidata a la gubernatura acceda al cargo, siendo obvio que su aplicación no podría realizarse previo a la declaración de validez de la elección respectiva.
- Por otro lado, la norma impugnada no altera el contenido del numeral 11, del artículo 87, de la LGPP, pues este se refiere a coaliciones de senadurías y diputaciones, no así de gubernaturas. Además, no se extralimita la vigencia de la coalición electoral.
- Se responde al concepto de invalidez **segundo**, en el que se señala que se genera una nueva modalidad de gobierno de coalición, pues el Acuerdo previsto en el artículo 74 bis impugnado no constituye un imperativo legal que obliga a su celebración, sino que se trata de una opción o alternativa, que no resulta novedosa, pues esta forma de gobierno está prevista en los artículos 61, fracción LI y 77 de la Constitución Local, así como sus leyes reglamentarias.
- Así, aun cuando las Legislaturas locales estuvieran vedadas para legislar en materia de coaliciones electorales, las reformas no alteran ni modifican lo previsto en la LGPP, pues el Acuerdo de Participación es uno específico y no uno de naturaleza relativa a los acuerdos de coalición. Por ende, no se legisla sobre gobiernos de coalición, sino sobre el acuerdo de participación, lo cual no guarda relación alguna con la materia electoral, pues los gobiernos de coalición (mediante suscripción de un convenio) se regulan por la ley reglamentaria y no por la normativa electoral.
- Resulta inadecuada la apreciación de que el Acuerdo de Participación, contemplado en los artículos 74 Bis, 202, fracción III y 407, fracción IV

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

del Decreto impugnado hagan las veces del acuerdo de gobierno de coalición a que se refiere el 77, fracción XLVIII de la Constitución local.

- Aunado a esto, la Constitución Federal no limita las maneras de conformar gobiernos de coalición, pues así lo determinó esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 63/2017.
- Por otro lado, es improcedente lo argumentado respecto de que las normas impugnadas son contrarias a la Constitución local, pues este no es el medio idóneo para realizar dicho análisis, toda vez que el parámetro de regularidad es la Constitución Federal y no la local.
- Se refuta el **tercer** concepto de invalidez en el que se alega una violación al principio de división de poderes contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal.
- Esto es incorrecto, toda vez que las normas impugnadas no establecen ningún supuesto que entrañe funciones de poderes que invadan a otros, ya que, lo relativo a los Acuerdos de Participación es acorde a la Constitución Federal, pues no implica invasión de funciones de un poder a otro, máxime si se considera que este principio debe entenderse en forma flexible, al no tratarse de una separación absoluta, sino de una coordinación para lograr un equilibrio de fuerzas. Cita nuevamente la tesis P./J. 78/2009.
- Por lo que hace a los partidos políticos sin coaligarse, éstos tienen entre sus fines contribuir a la integración de los órganos de representación política, lo que les posibilita para ser parte de la administración pública. Así mismo, es obligación del Congreso Local garantizar el buen ejercicio de gobierno, siendo que los acuerdos de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

participación son un medio para dicho fin, al permitir contar con diseños institucionales que fomenten la transparencia de las relaciones entre gobierno y partidos.

- La supuesta limitación de las facultades del Poder Ejecutivo respecto del nombramiento de su gabinete resulta inexacta, toda vez que no existe una atribución de arbitraria libertad. La Constitución local, en su artículo 77, fracción XIV, solo permite el libre nombramiento o destitución de personal del gabinete cuando éste no requiera un procedimiento específico. Además, esta facultad encuentra otros límites establecidos con el fin de promover la coordinación entre poderes como en el artículo 27, fracción I del mismo ordenamiento. Así, queda claro que esta facultad no es ilimitada y existen contrapesos para ello.
- Da contestación al concepto de invalidez **cuarto** en el que se sostiene una indebida extensión de competencia del TEL, al permitir conocer de conflictos derivados del incumplimiento del Acuerdo de Participación mediante el recurso de apelación.
- Replica, en esencia, lo sostenido en el informe previamente rendido.

6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México.** Por escrito recibido en el buzón judicial de este Alto Tribunal el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, Yaira María Ramírez Burillo, ostentándose como Subsecretaria de Justicia y Derechos Humanos y en representación de Alfredo del Mazo Maza, Gobernador del Estado de México, rindió el informe correspondiente en el que expresó:

- La promulgación de leyes constituye una obligación a cargo de la persona Titular del Poder Ejecutivo. En el caso, la promulgación del Decreto 91 cuenta con su debida motivación y fundamentación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

- Sostiene la validez de las normas impugnadas en tanto se cumplen con los requisitos de fundamentación y motivación exigibles a las autoridades legislativas, así mismo, constituyen un ajuste razonable a la normatividad, la realidad y la necesidad social en materia electoral, por lo cual se está frente a un fin legítimo en un plano de igualas real y material.

7. **Opinión de la Sala Superior.** Por escrito presentado en el buzón judicial de esta Suprema Corte el veinte de noviembre de dos mil veintidós, se recibió la opinión de la Sala Superior SUP-OP-16/2022, aprobada por mayoría de votos, en contra los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Felipe Fuentes Barrera, en la que se concluyó:

PRIMERO. Se consideran compatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 74 bis y 202, fracción III, 390, fracción XVIII, y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México.

SEGUNDO. No es materia de opinión especializada los planteamientos sobre la supuesta afectación al régimen de la administración pública y la división de poderes.

8. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República no remitió pedimento.
9. **Alegatos.** Por sendos escritos recibidos en el buzón judicial de este Alto Tribunal el nueve de diciembre de dos mil veintidós, el Congreso local, a través de Enrique Edgardo Jacob Rocha, en su carácter de Presidente de la LXI Legislatura del Estado de México, el Ejecutivo local, a través de Brigido Hernández Galena, en su carácter de delegado, así como MORENA, a través de Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, en su carácter de delgado, hicieron valer los respectivos alegatos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

10. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de trece de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora declaró el cierre de instrucción en los presentes medios de control constitucional.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución General¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² al haberse planteado la posible contradicción entre una norma electoral local y la Constitución General.
12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

[...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;”

² “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. De una lectura integral de las demandas se aprecia que se impugna el Decreto 91, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México el treinta de septiembre de dos mil veintidós.
14. En específico, se controvierten los siguientes artículos del CEEM:
 - 74 bis.
 - 202, fracción III, en su porción normativa “y los acuerdos de participación”.
 - 390, fracciones XVIII y XIX.
 - 407, fracción IV.
15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

16. Conforme con el artículo 60, párrafos primero y segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente; asimismo, se precisa que, en materia electoral, todos los días son hábiles.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

17. En este caso, la acción es **oportuna**.
18. El Decreto 91 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el viernes treinta de septiembre de dos mil veintidós, por lo que el referido plazo corrió del uno al treinta de octubre del mismo año.
19. Por ende, si las demandas se presentaron el veintiocho de octubre de dos mil veintidós, es de concluirse que son oportunas.
20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

21. La acción fue promovida por parte legitimada.
22. Conforme a los incisos d) y f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas, así como los partidos políticos con registro ante el INE, por conducto de sus dirigencias nacionales, están legitimados para impugnar leyes locales electorales. Por su parte el artículo 11 de la Ley Reglamentaria³ señala

³ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

que la parte promovente debe comparecer a juicio por conducto de las funcionarias o los funcionarios legalmente facultadas o facultados para ello.

Diputaciones locales

23. En lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad 144/2022, se cumplen los requisitos, en tanto el escrito de demanda fue firmado por veintisiete⁴ de las setenta y cinco diputaciones del Congreso del Estado de México, que representan el treinta y seis por ciento, calidad que les fue reconocida por acuerdo admisorio de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós⁵.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

⁴ **1.** Mauricio Hernández González, **2.** Emiliano Aguirre Cruz, **3.** Daniel Andrés Sibaja González, **4.** Faustino De la Cruz Pérez, **5.** Yesica Yanet Rojas Hernández, **6.** Mónica Angélica Álvarez Nemer, **7.** Nazario Gutiérrez Martínez, **8.** Karina Labastida Sotelo, **9.** Elba Aldana Duarte, **10.** Alicia Mercado Moreno, **11.** Beatriz García Villegas, **12.** Max Agustín Correa Hernández, **13.** Isaac Martín Montoya Márquez, **14.** Lourdes Jezabel Delgado Flores, **15.** Gerardo Ulloa Pérez, **16.** Camilo Murillo Zavala, **17.** Azucena Cisneros Coss, **18.** Abraham Saroné Campos, **19.** Valentín González Bautista, **20.** María del Rosario Elizalde Vázquez, **21.** Mario Ariel Juárez Rodríguez, **22.** Edith Marisol Mercado Torres, **23.** Dionicio Jorge García Sánchez, **24.** Rosa María Zetina González, **25.** Luz Ma. Hernández Bermúdez, **26.** Anais Miriam Burgos Hernández, y **27.** Adrián Manuel Galicia Salceda.

⁵ De conformidad con las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez, así como de las de representación proporcional para la elección de las diputaciones del Estado de México, expedidas por el Instituto Electoral de la entidad, y en términos del artículo 39, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

“**Artículo 39.** La Legislatura del Estado se integrará con 45 diputaciones electas en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

Partido MORENA

24. En lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad 149/2022, se cumplen los requisitos, en tanto el escrito de demanda fue firmado por Mario Martín Delgado Carrillo, quien es Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Morena, calidad que se advierte de la certificación expedida por la Directora del Secretariado del INE de catorce de enero de dos mil veintiuno y que adjuntó como anexo a su demanda y cuya legitimación le fue reconocida por acuerdo de la Ministra instructora de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, derivado de lo establecido en el artículo 38, inciso a), del estatuto de Morena.
25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, Ríos Farjat con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento y este Pleno de oficio tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.
27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de coaliciones

28. Son **infundados** los conceptos de invalidez relativos a que el Decreto impugnado, al regular un modelo de gobierno de coalición, invade la competencia exclusiva que la Constitución Federal reservó al Congreso de la Unión en relación con las coaliciones.
29. Lo anterior en virtud de que la parte actora parte de la premisa errónea de que el gobierno de coalición en su modalidad electoral se encuentra comprendido dentro de la normativa de las coaliciones electorales; en tanto que de lo sustentado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y acumuladas se advierte que ambas son figuras disímiles y que la regulación del primero se encuentra dentro de la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.
30. En efecto, las diputaciones actoras, en su primer concepto de invalidez, y el partido MORENA, en sus conceptos de invalidez primero y segundo, esencialmente aducen que, al legislar en relación con el gobierno de coalición, el Decreto impugnado pretender equiparar materialmente a las candidaturas comunes con los gobiernos de coalición, además de introducir reglas que inciden en esta última como la relativa al registro de un acuerdo de participación que no encuentra sustento en la LGPP, invadiendo con ello la competencia que respecto de las coaliciones tiene el Congreso de la Unión por disposición expresa del segundo transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce y en la acción de inconstitucionalidad 23/2014; asimismo, se aduce que del artículo 87, numeral 11, de la LGPP, se advierte que los convenios de coalición

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

terminarán de manera automática una vez que concluya la etapa de resultados y se emitan las declaraciones de validez correspondientes, sin embargo, la norma impugnada indebidamente genera un acuerdo que trasciende la propia vida, temporalidad y fin del convenio de coalición electoral.

31. A efecto de evidenciar lo infundado de dichos conceptos de invalidez, resulta necesario hacer cita de los artículos 74 bis; 202, fracción III; 390, fracciones XVIII y XIX; y 407, fracción IV; que son los impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad:

Artículo 74 bis. En el caso de coalición o candidatura común para postular personas candidatas a Gobernador o Gobernadora, los partidos que la integren podrán suscribir un Acuerdo específico en el que se establezca la forma en que éstos participarán en la integración de las dependencias del Ejecutivo y sus organismos auxiliares, así como en la definición de la agenda legislativa.

El Acuerdo de Participación previsto en el párrafo anterior deberá ser suscrito por la persona candidata a Gobernadora o Gobernador y las personas dirigentes estatales de los partidos políticos que integran la candidatura, con la aprobación de sus respectivos órganos directivos estatales.

El Acuerdo deberá presentarse ante el Instituto para efectos de su inscripción, dentro de los plazos previstos para el registro de los convenios de coalición o de candidatura común, según se trate.

Artículo 202. [...]

I. y II. [...]

III. Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos, así como los convenios de coaliciones, fusión y los acuerdos de participación.

IV. a X. [...]

Artículo 390. [...]

I. a XVII. [...]

XVIII. Resolver las controversias derivadas del incumplimiento a los Acuerdos a que se refiere el artículo 74 bis de este Código, de conformidad con lo previsto en Libro Séptimo del mismo.

XIX. Las demás que le otorga este Código.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

Artículo 407. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales sólo será procedente el recurso de apelación, que podrá ser interpuesto por:

I. a III. [...]

IV. En cualquier momento, los partidos políticos en contra del incumplimiento del Acuerdo de Participación establecido en el artículo 74 bis de este Código.

32. De los preceptos transcritos se advierte que el legislador ordinario planteó la posibilidad de establecer un acuerdo de participación específico con las siguientes características:

- La posibilidad de suscribir un acuerdo de participación entre los partidos que integren coalición o candidatura común para la gubernatura en el que se establezca la forma de participación en la integración de las dependencias del Ejecutivo y órganos auxiliares, así como en la definición de la agenda legislativa.
- Dicho Acuerdo de Participación:
 - Debe suscribirse por las personas candidatas a la gubernatura y los dirigentes estatales con aprobación de sus órganos directivos estatales.
 - Debe inscribirse ante el Organismo Público Local Electoral (OPLE) dentro de los plazos previstos para el registro de convenios de coalición o candidatura común.
 - Su incumplimiento puede ser impugnado ante el Tribunal Electoral del Estado de México a través de la apelación.

33. De lo anterior **se advierte que las características que presenta el referido acuerdo de participación se identifican con aquellas que distinguen a la figura de gobiernos de coalición.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

34. Se afirma lo anterior considerando que este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y acumuladas⁶, estableció los siguientes parámetros en relación con los gobiernos de coalición:

- De la interpretación sistemática de los artículos 74, fracción III; 76, fracción II; 89, fracciones II y XVII; 122, apartado A, fracción III; y 124 de la Constitución Federal⁷ y del artículo décimo segundo transitorio del

⁶ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 21 de septiembre de 2017, por mayoría de 8 votos. Los Señores Ministros Cossío Díaz y Laynez Potisek votaron en contra.

⁷ “**Artículo 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

III.- Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

[...]

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

[...]

XVII.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

[...]

Artículo 122.- La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce se advierte que el gobierno de coalición es, en términos generales, una alternativa de gobierno en la que el titular del poder ejecutivo puede optar libremente por construir una alianza con otros partidos políticos representados en la legislatura; de manera que algunos de los funcionarios públicos cuyo nombramiento originalmente sería facultad exclusiva de aquél serán nombrados con la participación de ésta. Dicha figura tiene por objeto formar acuerdos y llegar a consensos que permitan condiciones de gobernabilidad en un contexto dividido y pluripartidista.

- No existe impedimento para que el legislador local regule la figura del gobierno de coalición, al no existir reserva sobre el tema para el legislador federal y sí atribución expresa en favor de aquél para

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

[...]

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, no podrá durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas relativas al proceso para la revocación de mandato del Jefe de Gobierno.

[...]

DÉCIMO SEGUNDO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 69, párrafo tercero; 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

establecer las facultades de la persona titular del Ejecutivo, dentro de las que se enmarca el gobierno de coalición.

- El Constituyente local previó dos “modalidades” de gobierno de coalición, que se regularán con mayor detalle en la ley:
 - 1) Político-administrativa, que es similar a la establecida en la Constitución Federal, que responde a la naturaleza y características propias del gobierno de coalición, como atribución del titular del poder ejecutivo. Ésta no guarda relación con la materia electoral.
 - 2) Relacionada con la materia electoral, como facultad de los partidos al registrar una coalición electoral, para convenir optar por un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir la titularidad del Ejecutivo resulte electa.
- La segunda de las modalidades estaba prevista en la Constitución local (al igual que la primera) y desarrollada en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad federativa, con las siguientes notas distintivas:
 - La opción para su conformación corre a cargo de las dirigencias nacionales de los partidos políticos.
 - Para su constitución se requiere la suscripción de un convenio de gobierno de coalición bajo los siguientes parámetros:
 - Registrado simultáneamente con la coalición electoral ante el OPLE.
 - Fungen como partes: el partido coaligante que es quien ostente la postulación de la candidatura y los partidos coaligados que son quienes se adhieran a esa postulación, todos a través de sus dirigencias locales; así como la persona postulada para encabezar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

la candidatura (postulación que definirá el carácter de partido coaligante y partidos coaligados).

- Debe componerse por los acuerdos individuales que el partido coaligante suscriba con los coaligados, sin que existan contradicciones.
- Debe contener un programa de gobierno con los objetivos, metas y líneas de acción que sirven de base para la definición e implementación de políticas públicas, estableciendo las acciones para alcanzarlos y sobre las que se desarrollará la agenda legislativa y un acuerdo para la distribución, titularidad e integración de las dependencias centralizadas, descentralizadas y desconcentradas de la administración pública local que correspondan a cada partido y los motivos que lo sustenten.
- De obtenerse el triunfo electoral, la designación de las personas titulares de las dependencias de la administración pública local que correspondan conforme con el convenio del gobierno de coalición y su acuerdo de distribución, así como para cubrir una vacante, se realiza a través de ternas propuestas por la dirigencia local del partido respectivo a quien ocupa la titularidad del ejecutivo.
- Es deber de cada partido coaligado apoyar el programa de gobierno de la coalición en el congreso local.

35. De lo anterior se puede advertir que este Tribunal Pleno ha establecido directrices precisas en torno a la constitucionalidad de las normativas locales relacionadas con los gobiernos de coalición, en el caso:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

- 1) Es una alternativa de gobierno que tiene por objeto construir una alianza con las fuerzas políticas representadas en la legislatura; de manera que algunos de los funcionarios públicos cuyo nombramiento originalmente sería facultad exclusiva del poder ejecutivo serán nombrados con la participación de esa alianza.
 - 2) No existe la obligación de que el gobierno de coalición se regule de la misma manera que el esquema político-administrativo establecido en la Constitución Federal, por lo que se reconoce libertad de configuración para las entidades federativas de adoptar esa alternativa de gobierno.
 - 3) Resulta válido que una entidad federativa establezca en su Constitución diversas modalidades del gobierno de coalición, tanto de carácter político-administrativo, que es la adoptada por la Constitución Federal, vinculada con las atribuciones de la persona titular del Poder Ejecutivo ya en funciones; como el relacionado con la materia electoral a través de la facultad de los partidos al registrar una coalición electoral, en caso de que la persona postulada para asumir la titularidad del Ejecutivo resulte electa.
36. En ese sentido, **si el objeto del Acuerdo de Participación Específico a que se refiere la normativa impugnada es que se establezca la forma de participación en la integración de las dependencias del Ejecutivo y órganos auxiliares, así como en la definición de la agenda legislativa; y que debe suscribirse por las personas candidatas a la gubernatura y los dirigentes estatales con aprobación de sus órganos directivos estatales e inscribirse ante el OPLE dentro de los plazos previstos para el registro de convenios de coalición o candidatura común; resulta evidente que su naturaleza es la de constituir un gobierno de coalición en su modalidad electoral, en la forma en que lo ha reconocido este Alto Tribunal.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

37. En consecuencia, si bien la figura “gobierno de coalición” lleva la frase “coalición”, ello no implica que se encuentre directamente relacionada con los requisitos que regulan sustantivamente a las coaliciones electorales, entendidas como una forma específica de participación para postular candidatos y respecto de la cual las entidades federativas no tienen competencia para legislar.
38. En cambio, la figura que es objeto de estudio en esta acción de inconstitucionalidad constituye una forma de participación distinta a las coaliciones electorales, a través de una modalidad alterna de gobierno⁸.
39. En consecuencia, al ser diferentes las figuras de gobierno de coalición y de coaliciones electorales, no resultan aplicable al primero las reglas de

⁸ Esa conclusión se ve reforzada con el hecho relativo a que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación permitió la regulación del gobierno de coalición de corte electoral como forma alternativa de gobierno por las entidades federativas, en la ya referida acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas; en tanto que ha sido criterio del Máximo Tribunal que la normativa relacionada con las coaliciones electorales como forma de postulación de candidaturas es competencia exclusiva del Congreso de la Unión (como es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 132/2020; así como 71/2018 y su acumulada 75/2018); de ahí que el gobierno de coalición, no puede encontrarse comprendido dentro de las reglas sustantivas que regulan a las coaliciones electorales.

No pasa inadvertido que en la acción de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020 en lo que respecta al tema relativo a la asignación de diputaciones en el sistema de representación proporcional, cuando los partidos van en “coalición”, se consideró por mayoría de seis integrantes del Pleno (Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán) con cinco en contra (Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y Zaldívar Lelo de Larrea) que la sola mención de la palabra coalición no implica *per se* invasión a la competencia del Congreso de la Unión para regular la figura de las coaliciones, sino que para la actualización de esa violación es necesario verificar que la porción normativa impugnada regule sustantivamente la figura; sin embargo, permanece el núcleo del criterio relativo a que las coaliciones sólo pueden ser reguladas por el Congreso de la Unión y el diferendo en los criterios ha sido en lo que respecta a la prohibición de siquiera emplear el vocablo, frente al criterio en que ello no es inconstitucional siempre que esa mención no incida en el régimen de coaliciones que es competencia del Congreso de la Unión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

éstas últimas, como la establecida en el artículo 87, numeral 11, de la LGPP, y los conceptos de invalidez objeto de estudio en este apartado deben ser desestimados.

40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado, en lo general, por mayoría de nueve votos, y por ocho votos sólo en lo que se refiere al artículo 74 Bis, párrafo primero en la porción normativa que indica: “así como en la definición de la agenda legislativa”, de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, con anuncio de voto concurrente; González Alcántara Carrancá, con anuncio de voto aclaratorio; Ortiz Ahlf, con anuncio de voto concurrente y con consideraciones adicionales; Pardo Rebolledo, en contra de consideraciones; Zaldívar Lelo de Larrea, con anuncio de voto concurrente; y Ríos Farjat, con anuncio de voto concurrente. Voto en contra de la totalidad de la propuesta de los señores Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos 33 y 34 del proyecto original y por la invalidez únicamente del artículo 74 bis, párrafo primero, en su porción normativa “así como la definición de la agenda legislativa”.

Precedentes citados en este apartado: acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017; 104/2017; 71/2018 y su acumulada 75/2018; 132/2020; 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020.

VI.2. Violación a la reserva de fuente constitucional local

41. En lo que respecta a los artículos 74 bis; 202, fracción III, en su porción normativa “y los acuerdos de participación”; 390, fracciones XVIII y XIX; y 407, fracción IV; del Código Electoral del Estado de México, al no haberse alcanzado la mayoría calificada para determinar su invalidez, se desestimó el planteamiento con fundamento en lo dispuesto en los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI.3. Incompetencia del Tribunal Electoral Local

42. Son **infundados** los argumentos relativos a la invalidez de los artículos 390, fracción XVIII, y 407, fracción IV, del CEEM, relacionados con la incompetencia del tribunal electoral local para conocer del recurso de apelación que se interponga en contra del incumplimiento del acuerdo de participación relativo al gobierno de coalición de carácter electoral; lo anterior ya que, como quedo precisado en esta resolución, el Tribunal Pleno ha admitido que dentro de los gobiernos de coalición exista una modalidad relacionada con el derecho electoral y, precisamente, conforme con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, los tribunales electorales locales son competentes para conocer de las controversias vinculadas con el derecho electoral.
43. Las diputaciones actoras en su segundo concepto de invalidez argumentan que la normativa impugnada infringe lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General, al conferir indebidamente al Tribunal Electoral local facultades para revisar, a través del recurso de apelación, cuestiones que corresponden a la administración pública y que están más allá de la materia electoral, como es el caso del incumplimiento del acuerdo de coalición.
44. Argumentan que el control que ejerce el Tribunal Electoral local sobre el referido acuerdo del gobierno de coalición prolonga indebidamente los efectos de la coalición hasta después de la designación de las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

candidaturas respectivas, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 87, numeral 11, del CEEM, ya que en el caso de la persona que resulte electa para la gubernatura del Estado es quien detentará las facultades que le corresponden y no los partidos políticos cuya plataforma electoral en común impulsó la candidatura.

45. Expresan que la materia sobre la que versa el convenio de gobierno de coalición es administrativa al recaer sustancialmente en el nombramiento de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo concluido el proceso electoral, lo cual escapa de la materia electoral y, para que el Tribunal Electoral local pudiera conocer de actos posteriores al proceso electoral, tendrían que relacionarse con un organismo electoral o la vulneración de un derecho político electoral, lo cual no sucede con el acuerdo referido.
46. Manifiestan que se actualiza la violación al principio de división de poderes, ya que la normativa impugnada autoriza la intromisión no justificada del Tribunal Electoral local en el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo so pretexto de hacer cumplir forzosamente lo establecido en el acuerdo de gobierno de coalición.
47. El partido MORENA en su cuarto concepto de invalidez argumenta que la normativa impugnada viola el artículo 116, párrafos primero y segundo, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal, al conferir al Tribunal Electoral del Estado de México la competencia para resolver las controversias derivadas del incumplimiento a los acuerdos de coalición a que se refiere el artículo 74 bis de dicho ordenamiento, ya que invalida implícitamente lo establecido en la fracción XLVIII del artículo 77 de la Constitución local, que le permite a quien ocupe la gubernatura optar en cualquier momento por gobierno de coalición con uno o varios partidos representados en la legislatura local, además de que dicha competencia se encuentra acotada a la materia electoral la cual se agota con la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

resolución del medio de impugnación que confirma la validez de una elección, sin que ello pueda ampliarse al ámbito material de un gobierno de coalición, ya que el convenio para instalar a este último, conforme con la Constitución local, proviene en primer lugar de quien ocupa la gubernatura, en tanto que su aprobación y regulación emana del poder legislativo. Lo anterior implicaría adicionarle al Tribunal Electoral del Estado una facultad prevista constitucionalmente a favor de la legislatura, vulnerando la división de poderes.

48. Conforme con los artículos 61, fracción LI, y 77, fracción XLVIII, de la Constitución local, el Ejecutivo Estatal puede optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en la Legislatura del Estado, por lo que se cuenta con la posibilidad de no cumplir la plataforma electoral de la coalición, situación que contraviene la reforma en comento.
49. A efecto de evidenciar lo infundado de los referidos conceptos de invalidez, resulta necesario hacer cita de lo establecido en los artículos 390, fracción XVIII, y 407, fracción IV, del CEEM:

Artículo 390. [...]

[...]

XVIII. Resolver las controversias derivadas del incumplimiento a los Acuerdos a que se refiere el artículo 74 bis de este Código, de conformidad con lo previsto en Libro Séptimo del mismo.

Artículo 407. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales sólo será procedente el recurso de apelación, que podrá ser interpuesto por:

[...]

IV. En cualquier momento, los partidos políticos en contra del incumplimiento del Acuerdo de Participación establecido en el artículo 74 bis de este Código.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

50. De lo transcrito se advierte que el Tribunal Electoral del Estado de México es competente para conocer, a través del recurso de apelación, de las controversias suscitadas ante el incumplimiento al acuerdo específico relacionado con la modalidad electoral de gobierno de coalición.
51. Ahora bien, los conceptos de invalidez objeto de estudio en este apartado parten de la premisa errónea de que el referido acuerdo específico tiene naturaleza político-administrativa, por lo que escapa de la materia electoral, además de que resulta una intromisión a la organización constitucionales del poder ejecutivo local.
52. Se afirma lo anterior ya que, como quedó precisado previamente, este Tribunal Pleno ha reconocido la validez de la **modalidad de gobierno de coalición de tipo electoral** como facultad de los partidos al registrar una coalición en caso de que resulte electa la persona postulada para asumir la titularidad del Ejecutivo, misma que no colisiona ni resulta excluyente a la que tiene un carácter político-administrativo.
53. En ese sentido, si el acuerdo específico de gobierno de coalición contiene la modalidad electoral del mismo, resulta claro que se encuentra regido bajo las reglas establecidas en esa materia, por lo que es válido que su contenido y sus efectos puedan ser tutelados por el órgano jurisdiccional local especializado, en el caso, el Tribunal Electoral del Estado de México.
54. Sin que la norma autorice la judicialización electoral de los actos de gobierno de carácter administrativo que emita la persona que ocupe la titularidad del ejecutivo, sino sólo de aquellos relacionados directamente con lo pactado de manera previa en el acuerdo específico en cuestión.
55. Asimismo, la parte actora toma como base la premisa errónea de que el gobierno de coalición electoral comparte la naturaleza de las coaliciones electorales, por lo que sus efectos no podrían trascender a supuestos originados con posterioridad a la elección de quien ocupe la titularidad del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

poder ejecutivo local, por lo que en ese mismo sentido cesaría la jurisdicción del Tribunal Electoral local para judicializar las determinaciones relacionadas con su incumplimiento.

56. Lo anterior en virtud de que, como también ha quedado precisado, aun y cuando la figura lleva la frase “coalición”, ello no implica que se encuentre directamente relacionada con los requisitos que regulan sustantivamente a las coaliciones electorales, entendidas como una forma específica de participación para postular candidatos, ya que en este caso constituye una forma de participación distinta a través de una modalidad alterna de gobierno.
57. De tal manera que no le son aplicables a los gobiernos de coalición en su modalidad electoral los requisitos y características de las coaliciones electorales.
58. En consecuencia, ante lo infundado de los conceptos de invalidez, lo que procede es reconocer la validez de los artículos 390, fracción XVIII, y 407, fracción IV, del CEEM.
59. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

VII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

PRIMERO. Es **procedente pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO. Se **desestima** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del planteamiento consistente en la violación a la reserva de fuente constitucional local, atribuida a los artículos 74 bis, 202, fracción III, en su porción normativa “y los acuerdos de participación”, 390, fracciones XVIII y XIX y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, reformados y adicionados mediante el Decreto número 91, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós.

TERCERO. Se reconoce la **validez** de los artículos 74 bis, 202, fracción III, 390, fracciones XVIII y XIX, y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, reformados y adicionados mediante el Decreto número 91, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de la presente ejecutoria.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III, relativos,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

respectivamente a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, Ríos Farjat con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat por razones distintas y adicionales y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2. denominado “Violación a la reserva de fuente constitucional local”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 74 bis; 202, fracción III, en su porción normativa “y los acuerdos de participación”; 390, fracciones XVIII y XIX y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

y Pérez Dayán así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea así como la señora Ministra Ríos Farjat reservaron su derecho a formular voto concurrente. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del planteamiento consistente en la violación a la reserva de fuente constitucional local, atribuida a los artículos 74 bis, 202, fracción III, en su porción normativa “y los acuerdos de participación”, 390, fracciones XVIII y XIX y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, reformados y adicionados mediante el Decreto número 91, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 33 y 34 del proyecto original y por la invalidez del artículo 74 bis, párrafo primero, en su porción normativa “así como la definición de la agenda legislativa”, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su apartado VI.1. denominado “Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA 149/2022

coaliciones”, consistente en reconocer la validez del Decreto número 91 por el que se reforma la fracción III del artículo 202; la fracción XVIII del artículo 390; el primer párrafo del artículo 407 y se adiciona el artículo 74 bis; la fracción XIX del artículo 390; la fracción IV del artículo 407 del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós. Los señores Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3. denominado “Incompetencia del Tribunal Electoral Local”, consistente en reconocer la validez de los artículos 390, fracción XVIII y 407, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2022 Y SU ACUMULADA
149/2022**

Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRA PRESIDENTA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRA PONENTE

YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

SAGB/ofg