

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020 Y
ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020
PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y
OTROS**

**MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN
SECRETARIO AUXILIAR: AGUSTÍN ALONSO CARRILLO SALGADO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y acumuladas 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Encuentro Solidario.

I. ANTECEDENTES

- 1. Iniciativa.** El once de agosto de dos mil veinte, con fundamento en el artículo 51, fracción V, de la Constitución Política del Estado de México (Constitución local), el senador Higinio Martínez Miranda presentó una iniciativa al Poder Legislativo del Estado de México para reducir el número de integrantes de los ayuntamientos como política de austeridad. Para estos efectos, propuso reformar la Ley Orgánica Municipal y el Código Electoral del Estado de México.
- 2. Dictamen.** El veintidós de septiembre de dos mil veinte, la iniciativa fue turnada a las Comisiones Legislativas Electoral y de Desarrollo Democrático y de Legislación y Administración Municipal, las cuales dictaminaron favorablemente la propuesta por razones similares a las expuestas en la iniciativa.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

3. **Discusión y votación.** El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el dictamen con el proyecto de decreto se sometió a discusión del pleno y fue aprobado en lo general y particular por mayoría de votos.
4. **Publicación.** El mismo día, en la Gaceta Oficial del Estado de México fue publicado el Decreto número 190, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México.
5. **Demandas.** En contra de las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y al Código Electoral del Estado de México, el veintisiete de octubre de dos mil veinte, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática promovieron acciones de inconstitucionalidad; el veintinueve del mismo mes y año, los Partidos del Trabajo, Encuentro Solidario y Verde Ecologista de México.
6. **Registro, turno y acumulación.** El veintiocho, veintinueve y treinta de octubre de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar las acciones de inconstitucionalidad con los números de expediente **278/2020, 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020**. En la primera de ellas, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento y, por acumulación, al existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado, también en las demás.
7. **Admisión.** El doce de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad a trámite; ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México para que rindieran sus respectivos informes al haberseles atribuido la emisión y promulgación de las normas generales impugnadas, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera a su representación; también solicitó la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, requirió al Instituto Electoral del Estado de México

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

- 8. Inicio del proceso electoral.** El veinte de noviembre de dos mil veinte, el Instituto Electoral del Estado de México informó que el próximo proceso electoral iniciaría durante la primera semana de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con lo previsto en el artículo 235 del Código Electoral de dicha entidad federativa.¹
- 9. Informes.** El veinticinco de noviembre de dos mil veinte, los poderes Legislativo y el Ejecutivo del Estado de México rindieron sus respectivos informes para defender la validez de las disposiciones impugnadas.
- 10. Opiniones.** El veintiocho de noviembre se recibió la opinión que formularon los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal formularon opinión en este asunto.
- 11. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, el diez de diciembre de dos mil veinte se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

- 12.** Este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal,² 1º de la Ley Reglamentaria

¹ **Artículo 235.** Los procesos electorales ordinarios iniciarán en la primera semana del mes de enero del año correspondiente a la de la elección y concluirán con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el Tribunal Electoral.

² **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.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria),³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴ y el Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013,⁵ toda vez que diversos partidos políticos con registro nacional plantearon la posible contradicción entre el Código Electoral y la Ley Orgánica Municipal, ambos del Estado de México, y la Constitución General de la República.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. Enseguida deben precisarse las normas impugnadas en cada una de las acciones de inconstitucionalidad.

A. En la acción de inconstitucionalidad 278/2020, el Partido Acción Nacional impugnó:

“Artículo 16, fracciones I, II, III; y la derogación de la fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México;
Artículo 28, fracción II incisos a), b), c) y fracción III; y la derogación del inciso d), del dispositivo señalado, del Código Electoral del Estado de México.”.

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

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro 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; (...)

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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; (...)

⁵ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; (...)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

B. En la acción de inconstitucionalidad 279/2020, el Partido Movimiento Ciudadano impugnó:

“Las reformas a los artículos 28 del Código Electoral del Estado de México y 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicados en fecha 29 de septiembre de 2019.”.

C. En la acción de inconstitucionalidad 280/2020, el Partido de la Revolución Democrática impugnó:

“Reforma de las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y la derogación de la fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2) y z.3) de la fracción I del artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Reforma de los incisos a), b) y c) de la fracción II y fracción III del artículo 28 y la derogación del inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.”.

D. En la acción de inconstitucionalidad 281/2020, el Partido Verde Ecologista de México impugnó:

“Las reformas realizadas a las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y se derogan la (sic) fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z1), z2), y z3) de la fracción I del artículo I del artículo 69 de la Leu (sic) Organiza (sic) Municipal del Estado de México. Así como, las relativas a los incisos a), b) y c); de la fracción II y fracción III del artículo 28 y se deroga el inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.”.

E. En la acción de inconstitucionalidad 282/2020, el Partido del Trabajo impugnó:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

“Decreto 190 relativo a las reformas realizadas a las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y se derogan la fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z1), z2), y z3) de la fracción I del artículo I del artículo 69 de la Leu (sic) Orgánica Municipal del Estado de México. Así como, las relativas a los incisos a), b) y c); de la fracción II y fracción III del artículo 28 y se deroga el inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.”.

F. En la acción de inconstitucionalidad 284/2020, el Partido Encuentro Solidario impugnó:

“Única. Lo son las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y se deroga la fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2), y z.3) de la fracción I del artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Registro DCG NUM. 001 1021, Características 113282801, de fecha 29 de septiembre de 2020.”.

- 14.** En suma, los partidos políticos actores impugnan las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal y al Código Electoral del Estado de México efectuadas mediante el Decreto número 190, ya que por virtud de su artículo primero se reformaron las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69, y se derogaron la fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2) y z.3) de la fracción I del artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; y por virtud de su artículo segundo se reformaron los incisos a), b) y c) de la fracción II y la fracción III del artículo 28 y se derogó el inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.

IV.OPORTUNIDAD

15. En congruencia con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria prevé que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, y que en materia electoral todos los días se considerarán como hábiles.⁶

16. En atención a lo anterior, si las disposiciones impugnadas fueron publicadas el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el plazo para presentar la demanda transcurrió del treinta de septiembre al veintinueve de octubre de dos mil veinte. Por lo tanto, si los escritos de demanda se presentaron el antepenúltimo y el último día del plazo respectivo,⁷ las acciones de inconstitucionalidad se ejercitaron de manera oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

17. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria,⁸ los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en

⁶ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁷ El veintisiete de octubre se recibieron en la Suprema Corte los escritos de demanda de los partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática. El veintinueve del mismo mes y año se recibieron los de los partidos Verde Ecologista de México y Encuentro Solidario. Todos los escritos fueron depositados en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte, salvo los de los partidos Verde Ecologista de México y del Trabajo, que se recibieron mediante el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

⁸ **Artículo 62.** (...)

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

contra de leyes federales o locales. Asimismo, con fundamento en los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- II. Promuevan por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
- III. Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- IV. Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

18. El primero de los requisitos señalados quedó colmado plenamente, toda vez que el Instituto Nacional Electoral informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Encuentro Solidario, cuentan con registro vigente como partidos políticos nacionales.

19. Los dos requisitos siguientes también quedaron colmados, como se muestra a continuación.

20. Acción de inconstitucionalidad 278/2020. En representación del Partido Acción Nacional suscribió la demanda el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Marko Antonio Cortés Mendoza, carácter que fue acreditado con la certificación de la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicho comité y en ésta se puede apreciar que él es la persona que lo preside.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

21. De conformidad con los artículos 19, artículo 57, inciso a), y 53, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, la representación legal del Partido Acción Nacional corresponde al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.⁹

22. Acción de inconstitucionalidad 279/2020. En representación del Partido Movimiento Ciudadano suscribieron la demanda José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez y Verónica Delgadillo García, el primero como Coordinador y los otros cinco como integrantes de la Comisión Operativa Nacional, cuyas personalidades quedaron acreditadas con la certificación de la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicha Comisión y en la cual se puede apreciar que el primero es coordinador y los otros son integrantes.

23. De conformidad con el artículo 20.1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano,¹⁰ la dirección del partido está a cargo de la Comisión

⁹ **Artículo 19.** La máxima autoridad de Acción Nacional reside en la Asamblea Nacional.

Artículo 53. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

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

Artículo 57. La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; (...)

¹⁰ **Artículo 20.** De la Comisión Operativa Nacional.

1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

Operativa Nacional, la cual se integra por nueve miembros y cuyas decisiones se toman por mayoría, y a la que le corresponde representar legalmente al partido en asuntos judiciales y ejercitar acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

- 24.** No pasa desapercibido que la demanda también fue suscrita por Jorge Álvarez Máyne, quien se ostentó como Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional; sin embargo, en términos del artículo 18.5, inciso c), de los estatutos del partido, su intervención sólo se limita a certificar los acuerdos de la Comisión Operativa Nacional.¹¹
- 25. Acción de inconstitucionalidad 280/2020.** En representación del Partido de la Revolución Democrática suscribió la demanda el Presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva, José de Jesús Zambrano Grijalva, personalidad que quedó acreditada con la certificación de la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicha dirección y en la cual se puede apreciar que él es su presidente.

de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos.

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

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

a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9 de los Estatutos.

b) a ñ) (...)

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

¹¹ **Artículo 18.** De la Coordinadora Ciudadana Nacional. (...)

5. La Coordinadora Ciudadana Nacional nombrará a la persona titular de la Secretaría General de Acuerdos, quien tendrá las siguientes funciones: (...)

c) Certificar las actas y los acuerdos de la Coordinadora Ciudadana Nacional, de la Comisión Permanente y de la Comisión Operativa Nacional, cuando así se requiera.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

26. De conformidad con los artículos 36, 38, a), y 39, apartado B, fracción IV, del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática,¹² la dirección del partido está a cargo de la Dirección Nacional Ejecutiva y el presidente puede representar legalmente al partido.

27. Acción de inconstitucionalidad 281/2020. En representación del Partido Verde Ecologista de México suscribió la demanda Raúl Servín Ramírez, quien acreditó su personalidad con un poder general para pleitos y cobranzas que le fue otorgado por Pilar Guerrero Rubio y Gabriela Aguilar García, la primera como Secretaria Ejecutiva y la segunda como Secretaria Técnica del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido, donde expresamente lo facultaron para interponer toda clase de acciones y representar al partido ante toda clase de autoridades, incluida esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. De acuerdo con la certificación de la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicho comité, se puede apreciar que Pilar Guerrero Rubio es la Secretaria Ejecutiva y Gabriela Aguilar García, la Secretaria Técnica.

28. De conformidad con los artículos 19, primer párrafo, y 22, fracción I, inciso g), subinciso 4, del Estatuto del Partido de Verde Ecologista de México,¹³ la

¹² **Artículo 36.** La Dirección Nacional Ejecutiva es la autoridad superior en el País entre Consejo y Consejo. Es la encargada de desarrollar y dirigir la labor política, organizativa, así como la administración del Partido.

Artículo 38. La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

a) La Presidencia Nacional, con voz y voto;

b) La Secretaría General Nacional, con voz y voto;

c) Los siete integrantes que ocuparán las secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;

d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;

e) Las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y

f) La representación del Partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz.

Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes: (...)

Apartado B. De la Presidencia Nacional

I. a III. (...)

IV. Representar legalmente al Partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al pleno un informe trimestral de las actividades al respecto; (...)

¹³ **Artículo 19.-** El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano de administración del Partido que tiene en la esfera de su responsabilidad la ejecución de las acciones y programas que

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

dirección del partido está a cargo del Comité Ejecutivo Nacional y su representación legal la tienen mancomunadamente el Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional, con la posibilidad de otorgar poderes generales o especiales. Por consiguiente, al ser los propios estatutos del partido los que permiten el nombramiento de un apoderado legal para su representación, se debe presumir la legitimación del compareciente de conformidad con la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria.¹⁴

- 29.** Lo anterior, ya que el último párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria remite a los dos primeros párrafos del artículo 11 del mismo ordenamiento para determinar la legitimación procesal de los partidos políticos,¹⁵ cuya interpretación se debe realizar de forma flexible para no convertir las normas legales en obstáculos para acceder a la justicia, aplicando por analogía el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 52/2003, de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS

ordene la Asamblea Nacional y el Consejo Político Nacional; tiene a su cargo la dirección y operación del Partido en todo el país; el Comité Ejecutivo Nacional tendrá carácter de permanente.

Artículo 22.- Del Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

1.- Facultades y atribuciones del Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional: (...)

g).- Tendrán mancomunadamente, la representación legal del Partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente: (...)

4.- Dentro de sus facultades, podrá otorgar poderes generales o especiales, así como revocarlos.

¹⁴ **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, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

¹⁵ **Artículo 62.** (...)

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA
LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN
FLEXIBLE.”¹⁶.

30. Acción de inconstitucionalidad 282/2020. En representación del Partido del Trabajo suscribieron la demanda Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, María del Consuelo Estrada Plata, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez, todos ellos como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, personalidad que quedó acreditada con la certificación de la Directora del Secretariado de Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicha comisión y en la cual se puede apreciar que los dieciséis forman parte de ella.

31. De conformidad con los artículos 43 y 44, incisos a) y c), de los Estatutos del Partido del Trabajo,¹⁷ la dirección del partido está a cargo de la Comisión

¹⁶ **Tesis P./J. 52/2003:** Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057, número de registro 183319.

¹⁷ **Artículo 43.** La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

Coordinadora Nacional, la cual se integra con un máximo de diecisiete miembros y cuyas decisiones se toman por mayoría, y a la que le corresponde representar legalmente al partido en asuntos judiciales y ejercitar acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

- 32. Acción de inconstitucionalidad 284/2020.** En representación del Partido Encuentro Solidario la demanda fue suscrita por el representante legal de ese partido, Adrián Saúl Martínez Santillán, carácter que fue acreditado con la constancia de su nombramiento y quien cuenta con facultades para representar legalmente al partido político con fundamento en el artículo segundo transitorio de los estatutos del partido.¹⁸
- 33.** Si bien este partido político tampoco promovió directamente a través de su dirigencia nacional, lo cierto es que también en este caso se debe presumir que su representante cuenta con legitimación procesal en términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria por los mismos motivos que fueron apuntados anteriormente.
- 34.** Ahora, sólo resta analizar si las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. (...)

c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes.

¹⁸ **SEGUNDO.** El régimen transitorio establecido como requisito en el "INSTRUCTIVO QUE DEBERÁN OBSERVAR LAS ORGANIZACIONES INTERESADAS EN CONSTITUIR UN PARTIDO POLÍTICO NACIONAL, ASÍ COMO DIVERSAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA REVISIÓN DE LOS REQUISITOS QUE SE DEBEN CUMPLIR PARA DICHO FIN" y aprobado en la Asamblea Nacional Constitutiva quedará integrado de la siguiente manera:
1. La representación legal del Partido Político la conservan los actuales apoderados de la asociación de ciudadanos denominada Encuentro Solidario. (...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020

35. Para poder advertir con mayor claridad el contenido de las modificaciones legales impugnadas, a continuación, se compara el texto de dichos preceptos antes y después de las reformas y derogaciones realizadas mediante el Decreto número 190.

ARTÍCULO 16 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	
TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
Artículo 16.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:	Artículo 16.- [SIN MODIFICACIONES]
I. Un presidente, un síndico y <u>seis regidores</u> , electos por planilla según el principio de mayoría relativa y <u>hasta cuatro regidores</u> designados según el principio de representación proporcional , cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;	I. Un presidente, un síndico y <u>cuatro regidores</u> , electos por planilla según el principio de mayoría relativa , y <u>tres regidores</u> designados según el principio de representación proporcional , cuando se trate de municipios que tengan una población de menos 150 mil habitantes.
II. Un presidente, un síndico y <u>siete regidores</u> , electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta <u>seis regidores</u> designados según el principio de representación proporcional , cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;	II. Un presidente, un síndico y <u>cinco regidores</u> , electos por planilla según el principio de mayoría relativa , y <u>cuatro regidores</u> designados según el principio de representación proporcional , cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil habitantes y menos de 500 mil habitantes.
III. Un presidente, <u>dos síndicos</u> y <u>nueve regidores</u> , electos por planilla según el principio de mayoría relativa . Habrá un síndico y hasta <u>siete regidores</u> según el principio de representación proporcional , cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil <u>y menos de un millón de habitantes</u> ; y	III. Un presidente, <u>un síndico</u> y <u>siete regidores</u> , electos por planilla según el principio de mayoría relativa ; un síndico y <u>cinco regidores</u> designados según el principio de representación proporcional , cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil habitantes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.	IV. [DEROGADA]
---	-----------------------

ARTÍCULO 53 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	
TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones: (...)	Artículo 53.- [SIN MODIFICACIONES]
I. a XVII. (...)	[SIN MODIFICACIONES]
En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.	[SIN MODIFICACIONES]
En el caso de que se elija <u>un tercer síndico</u> , este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.	[DEROGADO]
Los síndicos y los presidentes municipales que asuman la representación jurídica del Ayuntamiento, no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes muebles o inmuebles municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.	[SIN MODIFICACIONES]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020

ARTÍCULO 69 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	
TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
Artículo 69.- Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.	Artículo 69.- [SIN MODIFICACIONES]
I. Serán permanentes las comisiones:	I. [SIN MODIFICACIONES]
a). De gobernación, <u>de seguridad pública y tránsito y de protección civil</u> , cuyo responsable será el presidente municipal;	a). De gobernación, cuyo responsable será el presidente municipal;
b). De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;	b). [SIN MODIFICACIONES]
c). De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno;	c). [SIN MODIFICACIONES]
d). De agua, drenaje y alcantarillado;	d). <u>[DEROGADO]</u>
e). De mercados, centrales de abasto y rastros;	e). <u>[DEROGADO]</u>
f). De alumbrado público;	f). <u>[DEROGADO]</u>
g). De obras públicas y desarrollo urbano;	g). <u>[DEROGADO]</u>
h). De fomento agropecuario y forestal;	h). <u>[DEROGADO]</u>
i). De parques y jardines;	i). <u>[DEROGADO]</u>
j). De panteones;	j). <u>[DEROGADO]</u>
k) De cultura, educación pública, deporte y recreación;	k). <u>[DEROGADO]</u>
l). De turismo;	l). <u>[DEROGADO]</u>
m). De preservación y restauración del medio ambiente;	m). <u>[DEROGADO]</u>
n). De empleo;	n). <u>[DEROGADO]</u>
ñ). De salud pública;	ñ). <u>[DEROGADO]</u>
o). De población;	o). <u>[DEROGADO]</u>
p). De Participación Ciudadana;	p). <u>[DEROGADO]</u>
q). De asuntos indígenas, en aquellos municipios con presencia de población indígena;	q). <u>[DEROGADO]</u>
r). De revisión y actualización de la reglamentación municipal;	r). <u>[DEROGADO]</u>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

s). De Asuntos Internacionales y Apoyo al Migrante, en aquellos municipios que se tenga un alto índice de migración.	s). [DEROGADO]
t). De asuntos metropolitanos, en aquellos municipios que formen parte de alguna zona metropolitana;	t). [DEROGADO]
u). De Protección e Inclusión a Personas con Discapacidad;	u). [DEROGADO]
v). De prevención social de la violencia y la delincuencia;	v). [DEROGADO]
w). De Derechos Humanos.	w). [DEROGADO]
x). Atención a la violencia en contra de las mujeres.	x). [DEROGADO]
y). De Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.	y). [DEROGADO]
z). De prevención y atención de conflictos laborales; y	z). [DEROGADO]
z.1). De Atención al Adulto Mayor;	z.1). [DEROGADO]
z.2) De protección y bienestar animal; y	z.2). [DEROGADO]
z.3) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.	z.3). [DEROGADO]
II. Serán comisiones transitorias, aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente	II. [SIN MODIFICACIONES]

ARTÍCULO 28 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO	
TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
Artículo 28.- Para la elección de los ayuntamientos de los municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes:	Artículo 28.- [SIN MODIFICACIONES]
I. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.	I. [SIN MODIFICACIONES]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020

II. Los ayuntamientos se integrarán conforme a los siguientes criterios poblacionales:	II. [SIN MODIFICACIONES]
a) En los municipios de hasta ciento cincuenta mil habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y <u>seis regidores</u>, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta <u>cuatro regidores</u> asignados según el principio de representación proporcional.	a) En los municipios de menos de ciento cincuenta mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y <u>cuatro regidores</u>, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá <u>tres regidores</u> asignados según el principio de representación proporcional.
b) En los municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y <u>siete regidores</u>, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta <u>seis regidores</u> asignados según el principio de representación proporcional.	b) En los municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y <u>cinco regidores</u>, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá <u>cuatro regidores</u> asignados según el principio de representación proporcional.
c) En los municipios de más de quinientos mil <u>y hasta un millón de habitantes</u>, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, <u>dos síndicos</u> y <u>nueve regidores</u>, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y hasta <u>siete regidores</u> asignados según el principio de representación proporcional.	c) En los municipios de más de quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, <u>un síndico</u> y <u>siete regidores</u>, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y <u>cinco regidores</u> asignados según el principio de representación proporcional.
d) En los municipios de más de un millón de habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, <u>dos síndicos</u> y <u>once regidores</u>, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá y	d) <u>[DEROGADO]</u>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020

<u>un síndico</u> hasta <u>ocho regidores</u> asignados por el principio de <u>representación proporcional</u>.	
III. Cada partido político, coalición, candidatura común o independiente deberá postular en planilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos propios, comunes o en coalición para los cargos a elegir, en la que se deberá considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; <u>el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán, según el caso, el segundo y el tercer lugar en dicha lista</u>, y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en <u>los incisos a) al d)</u> de la fracción II de este artículo.	III. [SIN MODIFICACIONES] El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; <u>el candidato a síndico ocupará el segundo lugar en dicha lista</u>, y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en <u>los incisos a), b) y c)</u> de la fracción II de este artículo.
IV. Para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar la postulación de planillas completas de candidatos propios, comunes, coalición o independientes, en las que se deberá considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto.	IV. [SIN MODIFICACIONES]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020

V. Para los efectos de la fracción anterior se requiere adicionalmente, que los partidos políticos obtengan al menos el 3% de la votación válida emitida en el municipio de que se trate, misma disposición aplica para las planillas de candidatos independientes.	V. [SIN MODIFICACIONES]
VI. Si ninguna planilla de candidatos obtiene el porcentaje de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, o solo hubiese una planilla registrada, no se asignarán regidores por dicho principio.	VI. [SIN MODIFICACIONES]
VII. Si solo una planilla de candidatos, obtiene el mínimo de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, se asignará a dicha planilla, el total de los regidores de representación proporcional establecidos en la fracción II de este artículo.	VII. [SIN MODIFICACIONES]
VIII. Los regidores de representación proporcional se asignarán mediante el procedimiento establecido en este Código.	VIII. [SIN MODIFICACIONES]

36. De la comparación del texto anterior con el vigente se puede advertir que el artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de México guarda correspondencia con el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en la medida que este último define el número de integrantes que tendrán los ayuntamientos en función de su población, mientras que aquél replica su contenido para determinar el número de candidatos que se deben postular por planilla a fin de elegir a los integrantes de los ayuntamientos.
37. Por este último motivo, resulta indudable que el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a pesar de que no constituye propiamente

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

una disposición general de naturaleza electoral, sí regula un aspecto que está directamente vinculado con el proceso electoral, específicamente el número de candidatos que se deben postular en las planillas para elegir a los integrantes de los ayuntamientos. Por lo tanto, al ser ésta una cuestión prevista directamente por el artículo 115 de la Constitución Federal para la integración de dicho órgano de gobierno, en esta vía es posible analizar su contenido. Resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Pleno contenido en la tesis P./J. 25/99, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.”¹⁹, así como el criterio de la tesis P. XVI/2005, de rubro “NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN

¹⁹ **Tesis P./J. 25/99:** En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 255, número de registro 194155.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS
ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN
FEDERAL.”²⁰.

- 38.** Por consiguiente, los partidos políticos cuentan con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra de estos dos artículos.
- 39.** En cambio, respecto de los artículos 53 y 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, además de no tratarse de disposiciones de una ley electoral, la comparación permite advertir que tampoco se relacionan con esta materia ni siquiera de forma indirecta y, por su contenido, que mucho menos son susceptibles de influir en el proceso electoral, ya que tanto el texto anterior como el vigente únicamente definen aspectos vinculados con el gobierno municipal, específicamente con la organización interna y el ejercicio de las funciones administrativas de los ayuntamientos, no con la materia electoral: el primero de ellos sólo regula las atribuciones de los regidores; el segundo, las comisiones que pueden crear en los ayuntamientos.
- 40.** Por este motivo, los partidos políticos carecen de legitimación para impugnar los artículos 53 y 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ya que el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal es

²⁰ **Tesis P. XVI/2005:** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.", sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 905, número de registro 178415.

categorico al señalar que los partidos políticos exclusivamente pueden ejercitar este medio de control en contra de leyes electorales.

41. Por consiguiente, al no tratarse de disposiciones legales de esta naturaleza, se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 62 de la Ley Reglamentaria.²¹ En consecuencia, procede sobreseer respecto de estos dos últimos preceptos con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.²²

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

42. Además de la causa de improcedencia que fue señalada en el apartado anterior, no se hizo valer ni se advierte la existencia de alguna otra.

VII. ESTUDIO DE FONDO

43. En contra de los artículos 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y 28 del Código Electoral del Estado de México, los partidos políticos formularon los conceptos de invalidez que se agrupan en los temas siguientes:

- A. Violación al proceso legislativo por falta de técnica legislativa
- B. Violación a la veda constitucional
- C. Violación al principio de representación proporcional
- D. Violación al derecho de reelección
- E. Violación al principio de progresividad
- F. Violación al principio de supremacía constitucional
- G. Omisión legislativa

²¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Artículo 62. (...)

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

²² **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...)

**A.Violación al proceso legislativo por falta de técnica
legislativa**

44. Las violaciones al proceso legislativo deben examinarse previo a cualquier otra cuestión, ya que si resultan fundadas pueden dar lugar a la invalidez total de la norma impugnada, tornando innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 32/2007, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.”²³.
45. En contra del proceso legislativo, los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Encuentro Solidario y Movimiento Ciudadano alegan violaciones por falta de técnica legislativa.
46. En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que la exposición de motivos y el dictamen de la reforma impugnada carecen de racionalidad teleológica con los preceptos reformados, toda vez que los cambios propuestos se justifican en la situación actual del país y del Estado, pero sin explicar qué debe entenderse por políticas de austeridad y «por qué la modificación de la estructura orgánica de los integrantes del Ayuntamiento

²³ **Tesis P./J. 32/2007:** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 776. 170881.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

resulta el acto legislativo pertinente para encontrar los fines buscados». También considera que el proceso legislativo se violó porque el dictamen no cumplió con el artículo 78 del Reglamento Interno del Poder Legislativo del Estado de México, ya que las comisiones dictaminadoras «no realizaron una exposición clara y precisa del asunto a debate» y tampoco expusieron por qué se considera válido reducir el número de integrantes de los ayuntamientos, aunado a que se omitió precisar los requisitos legales de forma y fondo que se cumplieron para aprobar la iniciativa de ley.

47. Por su parte, Movimiento Ciudadano afirma que se transgrede el principio de legalidad al haber fundamentado la reforma con el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que el gasto público se regula en el artículo 134, párrafo primero. Al efecto, cita el criterio de la Primera Sala contenido en la tesis aislada 1a. CXLV/2009, de rubro “GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.”²⁴. También afirma que no se citaron los artículos de la Constitución Federal relativos a la materia electoral y la representación en los municipios, a pesar de que la reducción de las regidurías genera un cambio en la forma de representación de los municipios.
48. Por su cuenta, el Partido de la Revolución Democrática afirma que la motivación de la iniciativa se basa en supuestos de ahorro y austeridad, pero

²⁴ **Tesis 1a. CXLV/2009:** Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712, número de registro 166422.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

sin precisar el ahorro que se generaría al reducir el número de integrantes. También afirma que la exposición de motivos carece de justificación «por la cual debemos optar entre un supuesto ahorro y la vigencia y protección de los derechos político-electorales de quienes actualmente detentan un cargo con posibilidad de ocupar el mismo cargo», sin tomar en cuenta las necesidades de los municipios.

49. También el Partido Encuentro Solidario afirma que no se justifica la reducción de número de integrantes del ayuntamiento por austeridad, ya que en su concepto se pudieron presentar otras alternativas para lograr el mismo fin.
50. Por su parte, el Poder Ejecutivo niega que exista incongruencia entre lo establecido en la exposición de motivos y el resultado material establecido en el decreto. A su favor, invoca el criterio del Pleno contenido en la tesis P. C/97, de rubro “PROMULGACIÓN DE LEYES, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.”²⁵. También invoca los criterios del Pleno contenidos en las tesis de jurisprudencia de rubros “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FORMA DE

²⁵ **Tesis P. C/97:** La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que facultan al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de mil novecientos noventa y siete, Tomo V, página 162, número de registro 198428.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES.”²⁶ y “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.”²⁷.

51. Respecto de las violaciones al procedimiento legislativo, la Sala Superior no formuló opinión por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.

52. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**, ya que en ninguno de los argumentos planteados se cuestiona el cumplimiento de las reglas del debate parlamentario ni la calidad democrática del mismo, tampoco que las sesiones o alguna de las votaciones no reuniera el *quorum* necesario para decidir o deliberar, mucho menos que no se hubiese colmado alguna de las etapas del proceso legislativo. En este sentido, no se puede considerar que los argumentos califiquen como una contradicción con la Constitución Federal que se pueda plantear en una acción de inconstitucionalidad.

53. Tampoco se cuestiona que el legislador careciera de competencia para legislar en esa materia o que las modificaciones legales no estuvieran referidas a la relación social que se pretendía regular, como señala la

²⁶ **Tesis:** Ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados, y cumpliéndose con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Ley Fundamental.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Volumen 193-198, página 100, número de registro 232220.

²⁷ **Tesis:** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Volumen 181.186, página 239, número de registro 232351.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

siguiente jurisprudencia del Pleno, de rubro
“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD
LEGISLATIVA.”²⁸.

- 54.** En realidad, la pretensión de los partidos políticos es cuestionar la fundamentación y la motivación del legislador a la luz de la doctrina y lo que se podría calificar como una buena técnica legislativa; sin embargo, estas son cuestiones que escapan del ámbito de control de la acción de inconstitucionalidad.

B. Violación a la veda constitucional

- 55.** El Partido Acción Nacional considera que el decreto fue promulgado y publicado en contravención del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto señala:

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

- 56.** A su juicio, la fecha límite para promulgar y publicar una reforma fundamental a la legislación electoral en el Estado de México era el diecinueve de septiembre de dos mil veinte; no obstante, la reforma impugnada se publicó el veintinueve del mismo mes y año. Lo anterior, porque los noventa días previos se deben computar a partir de la fecha en que el Poder Legislativo emite la convocatoria a elecciones y ésta se debe aprobar a más tardar el

²⁸ **Tesis:** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.
Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, volumen 77, página 19, número de registro 232351.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

dieciocho de diciembre del año previo a la elección, ello de conformidad con los artículos 61, fracción XII, de la Constitución local y 29, penúltimo párrafo, del Código Electoral de dicha entidad federativa.²⁹ En este sentido, en su cómputo suma once días de septiembre, treinta y un días de octubre, treinta de noviembre y dieciocho de diciembre [11+31+30+18=90].

57. En cambio, el Poder Legislativo y la Sala Superior del Tribunal Electoral niegan la violación al último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, ya que en su opinión el proceso no inicia con la convocatoria emitida por el Congreso local, sino hasta la primera semana del mes de enero, ello conforme a los artículos 235, 236 y 237 del Código Electoral del Estado de México. Al efecto, el primero de ellos invoca el precedente de acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, donde este Tribunal Pleno señaló que «para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que en este aspecto se salvaguarda con el establecimiento de plazos fijos previstos en la ley».

58. En diversos precedentes,³⁰ el Tribunal Pleno ha señalado que este párrafo contiene dos prescripciones: una obligación, por virtud de la cual las leyes

²⁹ **Artículo 61.-** Son facultades y obligaciones de la Legislatura: ...

XII. Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de Gobernador o Gobernadora, diputados o diputadas y miembros de los ayuntamientos.

Artículo 29. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

I. Gobernador, cada seis años.

II. Diputados a la Legislatura, cada tres años.

III. Ayuntamientos, cada tres años.

El día que deban celebrarse elecciones locales en la Entidad será considerado como no laborable en todo el territorio estatal.

A cada elección precederá una convocatoria, que deberá ser aprobada durante el primer período ordinario de sesiones de la Legislatura del año previo al de la elección a más tardar el dieciocho de diciembre del año previo de la elección y publicada a más tardar la primera semana del mes de enero del año de la elección.

La convocatoria será publicada en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" y difundida en los diarios de mayor circulación.

³⁰ El último de ellos fue la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas, falladas el cinco de octubre de dos mil veinte.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso electoral en el que vayan a aplicarse; y una prohibición, para que dichas normas no sufran modificaciones fundamentales una vez que dio inicio el proceso electoral.

- 59.** En este sentido, interpretando la propia exposición de motivos de la reforma constitucional que adicionó este párrafo,³¹ el Tribunal Pleno ha reconocido que sólo se pueden promulgar y publicar leyes electorales dentro del periodo de veda legislativa cuando pretenden regir procesos electorales ulteriores, o habiendo iniciado el proceso electoral, no se trata de modificaciones legales fundamentales.
- 60.** Lo anterior, en atención al principio de certeza electoral, a fin de que todos los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público; asimismo, para que esta Suprema Corte pueda resolver las acciones de inconstitucionalidad que se puedan presentar antes del inicio del proceso electoral en el cual pretendan aplicarse las normas impugnadas y, si declara su invalidez, exista tiempo suficiente para reemplazarlas, tal y como señala la tesis P./J. 98/2006, de rubro “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.”³²

³¹ En la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, se puede leer: «(...) Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales. una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad. resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.» [énfasis añadido].

³² **Tesis P./J. 98/2006:** El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

- 61.** En el presente asunto, lo que se alega es 1) que las reformas y derogaciones a los preceptos impugnados fueron promulgadas y publicadas dentro del periodo de veda legislativa a las reglas del proceso electoral y 2) que constituyen modificaciones legales fundamentales.
- 62.** Para determinar lo primero, se debe tener en cuenta que el partido político afirma que la fecha límite para promulgar y publicar una reforma a la legislación electoral en el Estado de México era el diecinueve de septiembre de dos mil veinte; no obstante, la reforma impugnada se publicó el veintinueve del mismo mes y año. Lo anterior, porque en su concepto los noventa días previos se deben computar a partir de la fecha en que el Poder Legislativo emite la convocatoria a elecciones y ésta se debe aprobar a más tardar el dieciocho de diciembre del año previo a la elección, ello de conformidad con los artículos 61, fracción XII, de la Constitución local y 29, penúltimo párrafo, del Código Electoral de dicha entidad federativa.³³ En este sentido, en su

ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1564, número de registro 174536.

³³ **Artículo 61.-** Son facultades y obligaciones de la Legislatura: ...

XII. Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de Gobernador o Gobernadora, diputados o diputadas y **miembros de los ayuntamientos**.

Artículo 29. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

I. Gobernador, cada seis años.

II. Diputados a la Legislatura, cada tres años.

III. Ayuntamientos, cada tres años.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

cómputo suma once días de septiembre, treinta y un días de octubre, treinta de noviembre y dieciocho de diciembre [11+31+30+18=90].

- 63.** El partido político no soslaya que los artículos 235, 236 y 237 del Código Electoral del Estado de México indican que los procesos electorales ordinarios deben iniciar en la primera semana del mes de enero del año de la elección, y que la etapa de preparación de la elección debe iniciar con la primera sesión que celebre el Consejo General en esa misma semana;³⁴ sin embargo, en su opinión, dichos preceptos se deben interpretar en relación con el artículo 234 del mismo ordenamiento,³⁵ en la parte que señala que «(el) proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Local y este Código» para considerar que la convocatoria forma parte del proceso electoral en la medida que está ordenada tanto en la Constitución local como en el Código Electoral del Estado de México, y que constituye el acto primero. Por este motivo, afirma que los entes públicos involucrados en el proceso electoral son: 1) el Poder

El día que deban celebrarse elecciones locales en la Entidad será considerado como no laborable en todo el territorio estatal.

A cada elección precederá una convocatoria, que deberá ser aprobada durante el primer período ordinario de sesiones de la Legislatura del año previo al de la elección a más tardar el dieciocho de diciembre del año previo de la elección y publicada a más tardar la primera semana del mes de enero del año de la elección.

La convocatoria será publicada en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" y difundida en los diarios de mayor circulación.

³⁴ **Artículo 235.** Los procesos electorales ordinarios iniciarán en la primera semana del mes de enero del año correspondiente a la de la elección y concluirán con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el Tribunal Electoral.

Artículo 236. Para los efectos de este Código, el proceso electoral comprende las siguientes etapas.

I. Preparación de la elección.

II. Jornada electoral.

III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos.

IV. Resultados y declaraciones de validez de la elección de Gobernador electo.

Artículo 237.- La etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre en la primera semana del mes de enero del año correspondiente a la de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral.

³⁵ **Artículo 234.** El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Local y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, las ciudadanas y los ciudadanos, que progresivamente tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, de la o del titular del Poder Ejecutivo y de las y los integrantes de los ayuntamientos del Estado. En la elección e integración de la legislatura y de los ayuntamientos de la entidad, se observará la paridad de género.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

Legislativo, al que le corresponde realizar la convocatoria, y 2) el Instituto Electoral del Estado de México, al que le corresponde la operatividad del proceso.

64. La razón por la que afirma que la convocatoria forma parte del proceso electoral es porque «determina el primer y más relevante llamamiento del poder público local a los ciudadanos y a los partidos políticos para que participen en la renovación del poder legislativo local y de los ayuntamientos». En este sentido, justifica la relevancia en que no hay previsión para sustituir la emisión de la convocatoria y, en su opinión, sin ella todo acto que ejecute el Instituto Electoral del Estado de México será nulo y tendría que agotarse la vía contenciosa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
65. A juicio de este Tribunal Pleno, el concepto de invalidez resulta **infundado**.
66. Tal como el Instituto Estatal Electoral del Estado de México informó a esta Suprema Corte y el propio partido político reconoció en su concepto de invalidez, los artículos 235, 236 y 237 del Código Electoral del Estado de México fijan el inicio del proceso electoral en la primera semana del mes de enero del año de la elección, ya que la etapa de preparación comienza con la primera sesión que celebre en esa misma semana el Consejo General de dicho instituto.
67. No es obstáculo que la convocatoria a elecciones sea un acto ordenado por la Constitución y el Código Electoral del Estado de México y que el artículo 234 del mismo código defina al proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por dichos ordenamientos, ya que la lectura que propone de este último precepto está sesgada porque desvincula la primera parte del enunciado de la siguiente, donde se precisa que tales actos son los «realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, las ciudadanas y los ciudadanos», categorías en las que el Congreso local no queda comprendido.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

- 68.** Si bien se puede considerar que en sentido muy amplio el Congreso realiza una función electoral al emitir la convocatoria, lo cierto es que no se le puede definir como autoridad electoral en términos del artículo 234 del Código Electoral, ya que en dicho ordenamiento los conceptos de ‘autoridad electoral’ o ‘autoridades electorales’ se utilizan de forma generalizada para distinguir al Instituto Estatal Electoral del Estado de México y al Tribunal Electoral del Estado de México, en oposición a ‘autoridades estatales’, ‘legisladores locales’ y muchos otros con los que se distingue del resto de los órganos que pueden tener algún tipo de intervención. Tampoco se puede considerar que la convocatoria sea el primer acto del proceso electoral por constituir un llamamiento a participar en la renovación de los integrantes del Congreso y los ayuntamientos, como el propio partido político señala, puesto que seguir la lógica de su razonamiento nos llevaría al absurdo de considerar que los eventos inician desde el momento en que son convocados, en lugar de la fecha y hora que señala la propia convocatoria.
- 69.** Mucho menos se puede definir al Congreso como autoridad electoral, ya que sería contrario a la evolución histórica de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, en la medida que la tendencia ha sido desagregar la función electoral de los órganos políticos mediante la creación de organismos especializados en esta materia, a los que se les ha dotado de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones para garantizar su imparcialidad respecto de los otros poderes públicos. En este sentido, tanto en el ámbito federal como en el local, la Constitución Federal encomienda las cuestiones electorales de naturaleza administrativa al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales previstos en el artículo 41; las jurisdiccionales, a los tribunales electorales instituidos con base en los artículos 94, primer párrafo, y 116, fracción IV. Por lo mismo, también resulta falso que la validez de la actuación del Instituto Estatal Electoral del Estado de México dependa de la convocatoria que previamente emita el Congreso, ya que, en el escenario descrito, la omisión en todo caso será imputable al propio Congreso y lo inconstitucional sería que la inactividad

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

de éste obstruya la función de aquél, pero no que aquél cumpla con la función que la Constitución Federal y la particular del Estado le encomiendan.

- 70.** Por todos estos motivos, resulta falso que la convocatoria a elecciones constituya el primer acto del proceso electoral y, por lo mismo, también resulta incorrecto que las modificaciones a la Ley Orgánica del Estado de México y al Código Electoral del Estado de México fueron promulgadas y publicadas dentro del periodo de veda legislativa, ya que entre el veintinueve de septiembre (fecha en que se publicaron las modificaciones impugnadas) y el primero de enero median noventa y tres días: uno de septiembre, treinta y uno de octubre, treinta de noviembre y treinta y uno de diciembre [1+31+30+31=93].
- 71.** Por los motivos apuntados, resulta innecesario calificar si la reforma es fundamental o no, al ser erróneo que se haya violado la veda legislativa en materia electoral.

C. Violación al principio de representación proporcional

- 72.** Los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Encuentro Solidario y Verde Ecologista de México alegan que no se garantizó el principio de representación proporcional al disminuir el número de integrantes de los ayuntamientos y, por lo mismo, las modificaciones impugnadas no están amparadas por la libertad de configuración legislativa de los Estados, prevista en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, en donde señala:

Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

- 73.** En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que la reducción viola el derecho de participación de las minorías y atenta contra la funcionalidad del sistema de representación proporcional.
- 74.** El Partido Movimiento Ciudadano señala que «al aumentar el umbral para lograr representación proporcional en los diversos municipios al disminuir el número de regidores y síndicos, se dificulta aún más la representación de los partidos» y se priva a los partidos sin representantes por este principio de cumplir con su obligación de promover la participación de los habitantes en la democracia.
- 75.** El Partido de la Revolución Democrática señala que no se respetará el derecho de representación y participación de las minorías, especialmente a las regidoras y síndicas mujeres, indígenas e integrantes de la comunidad LGBTTIQ.
- 76.** El Partido Verde Ecologista afirma que el voto de las minorías perderá eficacia y funcionalidad, al concentrar el poder en aquellos partidos que ganaran por mayoría relativa.
- 77.** Por último, el Partido Encuentro Solidario afirma que la reforma concede ventajas a los partidos ya establecidos y deja a los partidos minoritarios sin posibilidades de acceder a los cargos en cuestión.
- 78.** Por su parte, el Poder Legislativo niega que exista una violación al principio de representación proporcional porque las modificaciones no recayeron sobre las reglas de representación proporcional establecidas en los artículos 377 al 380 del Código Electoral del Estado de México, sino sobre el número de integrantes de los ayuntamientos. Aunado a ello, afirma que no se contraviene el principio de representación proporcional porque la disminución

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

no se aleja significativamente del parámetro fijado en el artículo 52 constitucional para los legisladores federales.

- 79.** A su favor invoca el precedente de la acción de inconstitucionalidad 21/2009, donde el Tribunal Pleno reiteró el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 74/2003, de rubro “MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”³⁶.
- 80.** En el mismo sentido invoca las tesis P./J. 8/2010 y P./J. 84/2011, de rubros “DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN.”³⁷ y “DIPUTADOS LOCALES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

³⁶ **Tesis P./J. 74/2003:** Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se conforma por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos según el de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados pertinente, con base en los citados principios, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, página 535, número de registro 182600.

³⁷ **Tesis P./J. 8/2010:** El precepto constitucional citado inicialmente establece un principio general según el cual el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes y establece los números mínimos de diputados según el número de habitantes. Por otro lado, la Constitución General de la República no prevé el número máximo de diputados que pueden tener las Legislaturas de los Estados, por lo que este aspecto corresponde a cada uno de éstos dentro de su margen de configuración legislativa. Ahora bien, el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional dispone que para la integración de las Legislaturas debe atenderse a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin señalar condiciones adicionales, razón por la cual gozan en la materia de un amplio espacio de configuración legislativa y en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

EL SISTEMA PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO QUE ESTABLECE QUE LA PROPORCIÓN ENTRE LOS DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA Y LOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL QUE INTEGREN EL CONGRESO LOCAL, SE APEGA AL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”³⁸.

esa medida están facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto, aunado a que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página 2316, número de registro 165279.

³⁸ **Tesis P./J. 84/2011:** Conforme a los artículos 37 bis de la Constitución Política y 13 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambos ordenamientos del Estado de Guerrero, el Congreso Local se integra por 28 diputados electos bajo el principio de mayoría relativa (que equivalen al 60.87% de los integrantes de la legislatura) y 18 diputados electos bajo el de representación proporcional (que equivalen al 39.13%). Ahora bien, este Alto Tribunal ha establecido que la integración de las Legislaturas Estatales no debe limitar la participación de las minorías políticas ni la posibilidad de que éstas participen en la toma de decisiones, lo que acontece, por ejemplo, cuando el porcentaje de diputados electos por el principio de representación proporcional es imperceptible frente al que corresponde a los electos por el diverso de mayoría relativa. Así, para determinar cuándo la integración de una Legislatura Local resulta contraria al principio de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el que establece el artículo 52 constitucional para la integración de la Cámara de Diputados, en la que el 60% de los diputados son electos por el principio de mayoría relativa y el 40% se designan por el principio de representación proporcional. En estas condiciones, el sistema previsto en la Constitución Política del Estado de Guerrero que establece la proporción entre los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional que integran el Congreso Local es acorde con la Constitución Federal, pues siendo la diferencia inferior a un punto porcentual no se aleja significativamente del parámetro fijado por el artículo 52 constitucional para la Cámara de Diputados. En todo caso, debe tenerse en cuenta el artículo 29, primer párrafo, de la Constitución Local, en cuanto dispone que ningún partido podrá contar con más de 28 diputados electos por ambos principios, lo que impide que un mismo partido político además de obtener las curules correspondientes a la totalidad de los distritos electorales a través del principio de mayoría relativa, obtenga las curules asignadas por el principio de representación proporcional, lo que generaría una sobrerrepresentación inaceptable, así como el artículo 37 bis, fracción VI, de ese ordenamiento constitucional, el cual prevé que ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso del Estado que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, lo que constituye un límite adicional a los riesgos de sobrerrepresentación que pudiera provocar el sistema. Además, la proporción entre el 60.87% de diputados de mayoría relativa y 39.13% de diputados de representación proporcional, salvaguarda la posibilidad de que una minoría equivalente al 33% de los integrantes del Congreso Local pueda interponer acciones de inconstitucionalidad contra las normas generales aprobadas

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

- 81.** Finalmente, concluye que no se atenta contra las minorías porque éstas pueden acceder al poder, en la medida que se respetó el porcentaje en la integración de los ayuntamientos por el principio de representación proporcional.
- 82.** En su opinión, la Sala Superior afirma que las modificaciones legales impugnadas son constitucionales porque los Estados tienen libertad para elegir el número de representantes por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, siempre que el mismo sea proporcional al número de integrantes por mayoría relativa y no esté configurado de manera que se pierda la funcionalidad y operatividad del sistema representativo. Como respaldo invoca los precedentes de acción de inconstitucionalidad 33/2017 y 63/2009. También afirma que la dificultad para acceder a los cargos no implica que se vulneren los principios del sistema democrático.
- 83.** Por último, en relación con la integración de los ayuntamientos afirma, primero, que las entidades federativas están obligadas a seguir los lineamientos previstos en la Constitución Federal para el principio de representación proporcional de los legisladores, de conformidad con la tesis P./J. 70/98, de rubro “MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.”³⁹; segundo, que los porcentajes

por las mayorías, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, aunado a que el tope máximo de 28 diputados impide que a un partido político correspondan las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, pues si éste se integra por 46 diputados, las dos terceras partes equivalen a 30 diputados, lo que implica que un partido, por sí solo, no podrá tomar las decisiones fundamentales que conforme a la Constitución de Guerrero requieren de una mayoría calificada de las dos terceras partes del Congreso. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época, Libro III, Tomo I, diciembre de dos mil once, página 518, número de registro 160574.

³⁹ **Tesis P./J. 70/98:** El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

no deben alejarse significativamente del sesenta por ciento (60%) para el caso de funcionarios electos por el principio de mayoría relativa y cuarenta por ciento (40%) para los de representación proporcional, invoca la tesis P./J. 19/2013, de rubro “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.”⁴⁰.

los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, página 191, número de registro 195151.

⁴⁰ **Tesis P./J. 19/2013 (9a.):** El artículo 115, fracciones I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo de dos mil trece, tomo 1, página 180, número de registro 159829.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

- 84.** A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.
- 85.** Si bien la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal obliga a las legislaturas de los Estados a introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, lo cierto es que no establece un porcentaje determinado para ello.
- 86.** Por este motivo, corresponde a la legislatura de cada Estado determinar, conforme a sus necesidades y buscando la consecución del pluralismo político, el número de miembros que deben asignarse mediante el principio de representación proporcional, sin que estén obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- 87.** En este sentido, este Tribunal Pleno ha reconocido que el texto constitucional otorga libertad al legislador local para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo, tanto por el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional, siempre y cuando sean razonables.⁴¹
- 88.** Para juzgar su razonabilidad, los porcentajes de regidores nombrados por ambos principios tienen que configurarse de tal manera que no pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal. En este otro sentido, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de representación proporcional debe tender a garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que candidatos de los partidos minoritarios formen parte de ellos e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación, de conformidad con el criterio contenido en la tesis P./J. 70/98, de rubro “MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA

⁴¹ Dicho criterio fue sostenido en la acción de inconstitucionalidad 33/2017, fallada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS
ÓRGANOS LEGISLATIVOS.”⁴².

89. Para determinar la validez de la reducción del número de integrantes de los ayuntamientos en el caso del Estado de México, se debe tener en cuenta que la redacción anterior del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México fijaba el número de integrantes que podían tener los ayuntamientos en función de la población del municipio, dividiéndolos en las siguientes cuatro categorías:

- 1) Doce integrantes en los municipios de menos de ciento cincuenta mil habitantes (un presidente, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional);
- 2) Quince integrantes en los municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes (un presidente, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional);
- 3) Veinte integrantes en los municipios de más quinientos mil y menos de un millón habitantes (un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa, y un síndico y siete regidores de representación proporcional), y

⁴² **Tesis P./J. 70/98:** El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnan, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, página 191, número de registro 195151.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

- 4) Veintitrés integrantes en los municipios de más de un millón de habitantes (un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa, y un síndico y ocho regidores de representación proporcional).

90. Lo anterior significa que la proporción entre ediles por los principios de mayoría relativa [MR] y representación proporcional [RP] antes de la reforma, de acuerdo a cada una de las categorías en que las que se clasificaban los municipios, era la siguiente (en número enteros):

- 1) Del total de los doce integrantes, sesenta y siete por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y treinta y tres por ciento de representación proporcional [67% MR / 33% RP]; en específico, de las diez regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el sesenta por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta por ciento [60% MR / 40% RP].
- 2) Del total de los quince integrantes, sesenta por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y cuarenta por ciento de representación proporcional [60% MR / 40%RP]; en específico, de las trece regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el cincuenta y cuatro por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta y seis por ciento [54% MR / 46% RP].
- 3) Del total de los veinte integrantes, sesenta por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y cuarenta por ciento de representación proporcional [60% MR / 40% RP]; en específico, de las tres sindicaturas que había, las de mayoría relativa representaban el sesenta y siete por ciento y las de representación proporcional el restante treinta y tres por ciento [67% MR / 33% RP]; y de las trece regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el cincuenta y seis por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta y cuatro por ciento [56% MR / 44% RP].

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

4) Del total de los veintitrés integrantes, sesenta y uno por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y treinta y nueve por ciento de representación proporcional [61% MR / 39% RP]; en específico, de las tres sindicaturas que había, las de mayoría relativa representaban el sesenta y siete por ciento y las de representación proporcional el restante treinta y tres por ciento [67% MR / 33% RP]; y de las diecinueve regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el cincuenta y ocho por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta y dos por ciento [58% MR / 42% RP].

91. Ahora, en términos del texto vigente, en los municipios correspondientes a las tres primeras categorías se redujo el número de integrantes de la siguiente forma:

- 1) De doce a nueve (un presidente, un síndico y cuatro regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional) porque eliminaron tres regidurías (dos de mayoría relativa y una de representación proporcional);
- 2) De quince a once (un presidente, un síndico y cinco regidores de mayoría relativa, y cuatro regidores de representación proporcional) porque eliminaron cuatro regidurías (dos de mayoría relativa y dos de representación proporcional); y
- 3) De veinte a quince (un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa, y un síndico y cinco regidores de representación proporcional) porque eliminaron una sindicatura (de mayoría relativa) y cuatro regidurías (dos de mayoría relativa y dos de representación proporcional).

92. Como los municipios de la cuarta categoría quedaron comprendidos dentro de la tercera, en ellos se redujo el número de integrantes de la siguiente forma:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

- 4) De veintitrés a quince (un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa, y un síndico y cinco regidores de representación proporcional) porque eliminaron una sindicatura (de mayoría relativa) y ocho regidurías (cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional).

93. Lo anterior significa que la proporción (en número enteros) en cada una de las categorías quedó de la siguiente manera:

- 1) En total, sesenta y siete por ciento de los cargos serán de mayoría relativa y treinta y tres por ciento de representación proporcional [67% MR / 33% RP]; en específico, de las siete regidurías que habrá, el cincuenta y siete por ciento serán de mayoría relativa y el restante cuarenta y tres por ciento será de representación proporcional [57% MR / 43% RP];
- 2) En total, sesenta y cuatro por ciento de los cargos serán de mayoría relativa y treinta y seis por ciento de representación proporcional [64% MR / 36% RP]; en específico, de las nueve regidurías que habrá, el cincuenta y cinco por ciento serán de mayoría relativa y el restante cuarenta y cinco por ciento será de representación proporcional [55% MR / 45% RP]; y
- 3) En total, setenta por ciento de los cargos serán de mayoría relativa y cuarenta por ciento de representación proporcional [60% MR / 40% RP]; de las dos sindicaturas que habrá, cada una de ellas representa el cincuenta por ciento [50% MR. / 50% RP], y de las doce regidurías que habrá, el cincuenta y ocho por ciento serán de mayoría relativa y el restante cuarenta y dos por ciento será de representación proporcional [58% MR / 42% RP]. Cabe recordar que estos valores también resultan aplicables para los municipios que anteriormente eran de la cuarta categoría, al haber quedado comprendidos en esta categoría.

94. Ahora, para analizar la proporción entre ambos principios es criterio de este Tribunal Pleno que únicamente se deben tomar en cuenta a los regidores: primero, porque en el texto constitucional no existe disposición alguna que obligue al legislador a incluir el principio de representación proporcional respecto de todos los cargos del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa; segundo, porque tampoco hay base alguna del principio de representación proporcional aplicable a los legisladores que se pueda trasladar al ámbito municipal en este sentido, como se puede constatar en la tesis P./J. 69/98, de rubro “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.”⁴³; tercero, porque en este caso los partidos políticos sólo impugnan la reducción de los regidores de representación proporcional y no la de los de mayoría relativa, aunado que el número de sindicaturas de mayoría relativa se redujo y el de representación proporcional se mantuvo.

95. Por lo tanto, la variación en la proporción entre ambos principios fue la siguiente:

- 1) En los municipios con menos de ciento cincuenta mil habitantes, se redujo en tres el número de integrantes y el principio de representación

⁴³ **Tesis P./J. 69/98:** “La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, página 189, número de registro 195152.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

proporcional aumentó tres puntos porcentuales [+3% RP] frente al de mayoría relativa;

- 2) En los municipios con más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, se redujo en cuatro el número de integrantes y el principio de representación proporcional sólo disminuyó un punto porcentual [-1% RP] frente al de mayoría relativa;
- 3) En los municipios con más de quinientos mil y menos de un millón habitantes, se redujo en cinco el número de integrantes y el principio de representación proporcional sólo disminuyó en dos puntos porcentuales [-2% RP] frente al de mayoría relativa, y
- 4) En los municipios con más de un millón de habitantes, se redujo en ocho el número de integrantes, pero la proporción entre ambos principios se mantuvo constante.

96. Lo anterior demuestra que los nuevos porcentajes establecidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México no son irrazonables, porque siguen reflejando una representación adecuada y otorgan una participación importante a los regidores de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del ayuntamiento.
97. Por lo tanto, si el legislador del Estado de México consideró adecuado reducir el número de integrantes de los ayuntamientos con el objeto de disminuir el gasto público, estaba en plena libertad de hacerlo siempre y cuando respetara las bases constitucionales referidas, como aconteció en el caso al haber observado porcentajes razonables y no disminuir de manera desproporcional el número de regidores respecto del número de habitantes.
98. Sin que la reducción del número de regidores atente contra los derechos de votar y ser votado y su desarrollo progresivo, pues a juicio de este Tribunal Pleno, la posibilidad de ejercer esos derechos —acceder al cargo público mediante una candidatura o emitir el sufragio por el candidato que se considere conveniente— no se limita o restringe por el número de regidores

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

que integran los ayuntamientos, ya que ambos derechos se pueden ejercer libremente y en condiciones de igualdad con la anterior reducción.

D. Violación al derecho de reelección

- 99.** Tanto el Partido Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática señalan que la reducción de integrantes priva a la ciudadanía de reelegir a sus síndicos y regidores, ya que el número que prevé la ley es inferior al previsto anteriormente, por lo que no todas las autoridades municipales podrán ser reelectas.
- 100.** En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que «la controvertida reforma implica hacer nugatorio el derecho de los ciudadanos para castigar o premiar, mediante la reelección a los Síndicos, Regidores y Regidoras que actualmente ostentan esos cargos, pues al reducirse el número de integrantes de los ayuntamientos, provoca que se prive a los electores del derecho del voto en la vertiente de reelección».
- 101.** En el mismo sentido, el Partido de la Revolución Democrática afirma que «la reducción de los integrantes de los cabildos se retrotrae en perjuicio de los actuales integrantes y, principalmente, en perjuicio del derecho de ser votado y de la representatividad de las minorías».
- 102.** A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.
- 103.** Esta Suprema Corte ha reconocido la obligación de los Estados de integrar a sus constituciones locales el principio de reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos para el mismo cargo por disposición expresa del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, cuyo párrafo segundo señala:

Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

104. Al interpretar su contenido, se han advertido dos condiciones para que esta figura se pueda instituir en el ámbito municipal: la primera, que los mandatos de los municipios no excedan de tres años y, la segunda, que en caso de que el respectivo miembro del ayuntamiento pretendiera reelegirse a partir de un partido u otros partidos diferentes al que lo postularon para su primer periodo, tendría que haber renunciado a los mismos o perdido su militancia antes de la mitad del respectivo mandato.⁴⁴

105. Asimismo, se ha dicho que el propósito del principio de reelección es que los electores ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, abonando a la rendición de cuentas y fomentando las relaciones de confianza entre representantes y representados.

106. En congruencia con el texto constitucional, este Tribunal Pleno advierte que los artículos 116 de la Constitución local y 18 del Código Electoral del Estado de México contemplan la posibilidad de que los integrantes de los ayuntamientos, cuyo mandato es de tres años, se reelijan para un periodo consecutivo.⁴⁵ En este sentido, para poder reelegirse, primero, necesitan

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98 /2017, falladas el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

⁴⁵ **Artículo 116.-** Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes o presidentas municipales, quienes durarán en sus funciones tres años.

La elección consecutiva para el mismo cargo de presidentas o presidentes municipales, regidoras o regidores y síndicas o síndicos, será por un periodo adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y de conformidad con lo establecido en la ley respectiva.

Artículo 18. La elección consecutiva para el cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos será por un periodo adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

quererlo y no tener impedimento legal para ello; luego, que el partido político que los postuló los registre nuevamente como candidatos para que puedan volver a contender por el cargo y, finalmente, que la ciudadanía los elija mediante el ejercicio del sufragio.

107. Ahora, como las modificaciones legales impugnadas no modificaron ningún precepto relacionado con la reelección, la posibilidad que tienen los integrantes de los ayuntamientos de postularse para un periodo consecutivo sigue ejerciéndose en los mismos términos y condiciones apuntados.

108. Los partidos políticos no ignoran esta situación, en realidad temen que algunos de los actuales integrantes de los ayuntamientos puedan quedarse sin posibilidad de reelegirse. En otras palabras, plantean un escenario en donde todos los integrantes que actualmente ocupan un cargo tendrán la intención de reelegirse y los partidos políticos no podrán postular las candidaturas de algunos de ellos porque en las planillas correspondientes no habrá el número suficiente de cargos públicos para registrarlos, de tal forma que la ciudadanía no podrá volver a votar por ellos. En este sentido, afirman que habrá una aplicación retroactiva en perjuicio de aquellos integrantes que tengan la intención de reelegirse y que por este motivo se les niegue esa posibilidad.

109. Lo anterior evidencia que el argumento se sustenta en una falsa premisa, a saber, que la reelección es un derecho adquirido inherente al cargo y, por lo mismo, que las personas que ocupan uno tienen derecho a que se mantenga un gobierno con un determinado número de integrantes para que ellos puedan postularse para un periodo más si tienen interés en permanecer en el mismo, como si se tratara de una fuente de empleo.

Los integrantes de los Ayuntamientos que tengan interés en reelegirse deberán cumplir con los requisitos previstos en el artículo 119 de la Constitución Local, estar inscrito en el Registro Federal de Electores, contar con la credencial para votar con fotografía y separarse del cargo noventa días antes de la elección.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

110. En primer lugar, no se puede plantear la existencia de una aplicación retroactiva en su perjuicio en virtud de que la reelección no se puede definir como un derecho inherente al cargo, sino únicamente como una prerrogativa condicionada a hechos contingentes y el cumplimiento de los requisitos que marca la propia legislación electoral.

111. Cabe recordar que las reglas que regulan la reelección en el Estado de México están intactas y, por ende, todos los integrantes de los ayuntamientos continúan teniendo la misma posibilidad que tenían de reelegirse de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal, la particular del Estado y el Código Electoral de dicha entidad federativa. Por consiguiente, la reducción del número de regidurías no restringe esa posibilidad, ya que son los propios partidos políticos los que garantizan la postulación en las candidaturas y, en última instancia, la ciudadanía que sufraga la que decide su continuidad en el encargo.

112. En segundo lugar, las legislaturas de los Estados tienen libertad para determinar el número de integrantes de los ayuntamientos por disposición expresa del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en la parte que señala:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. (...)

113. Por los motivos apuntados, es insostenible que exista obligación alguna de mantener un número determinado de cargos para garantizar la eventual reelección de los integrantes del ayuntamiento.

E. Violación al principio de progresividad

114. El Partido Acción Nacional afirma que la reducción de regidores es un retroceso de la democracia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

115. Por su parte, el Poder Legislativo niega que los derechos de los habitantes de los municipios hayan sufrido regresión.

A su favor, invoca el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.”⁴⁶.

116. En su opinión, la Sala Superior afirma que no se vulnera el principio de progresividad porque corresponde a los derechos humanos y no se puede trasladar a la integración de los ayuntamientos. En este sentido, afirma que la modificación la estructura de los ayuntamientos, a fin de eliminar un número determinado de regidores, no priva a la ciudadanía de ejercer el derecho al voto, ya que el órgano de gobierno del municipio continúa siendo de elección popular e integrándose por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Asimismo, afirma que la libertad de configuración del ayuntamiento no genera derechos adquiridos a los ciudadanos o a los partidos políticos.

117. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

118. De la misma forma en que este Tribunal Pleno sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 33/2017, la reducción del número de regidurías no atenta

⁴⁶ **Tesis 2a./J. 35/2019 (10a.):** El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de dos mil diecinueve, página 980, número de registro 2019325.

contra los derechos de votar y ser votado y su desarrollo progresivo, pues la posibilidad de ejercer esos derechos –acceder al cargo público mediante una candidatura o emitir el sufragio por el candidato que se considere conveniente– no se limita o restringe por el número de regidores que integran los ayuntamientos, ya que ambos derechos se pueden ejercer libremente y en condiciones de igualdad con la reducción bajo estudio.

- 119.** En este sentido, la Sala Superior está en lo cierto al señalar que el principio de progresividad de los derechos humanos no se puede trasladar a la integración de los ayuntamientos; ya que el fundamento de aquéllos es la dignidad del ser humano, al que el Estado reconoce como persona. Por lo mismo, las personas morales o jurídicas no son titulares de ellos, como indica el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis 2a./J. 73/2017 (10a.) de rubro “DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO.”⁴⁷ a pesar de la posibilidad de extender a ellas su ámbito de protección en lo que les pueda resultar aplicable conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte P./J. 1/2015 (10a.), de rubro “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES.”⁴⁸.

⁴⁷ **Tesis 2a./J. 73/2017 (10a.):** Si bien el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la tutela de derechos humanos a todas las personas, lo que comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, ello se circunscribe a los casos en que su condición de entes abstractos y ficción jurídica se los permita, ya que es evidente que no pueden gozar de la totalidad de los derechos privativos del ser humano, como ocurre con el derecho a la dignidad humana, del que derivan los diversos a la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes al ser humano como tal.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 43, junio de dos mil diecisiete, Tomo II, página 699, número de registro 2014498.

⁴⁸ **Tesis P./J. 1/2015:** El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

120. Por el mismo motivo, los ciudadanos y los partidos políticos tampoco tienen derechos adquiridos a una forma determinada de integración de los ayuntamientos, ya que el ejercicio de sus derechos político electorales les permite acceder a los cargos públicos, pero la definición de los órganos en los que se deposita el ejercicio del poder público en todo caso corresponde a las legislaturas de los Estados, por disposición de los artículos 115, fracciones I y VIII, y 116 de la Constitución Federal.

F. Violación al principio de supremacía constitucional

121. El Partido Acción Nacional afirma que las modificaciones legales impugnadas contravienen el principio de supremacía constitucional, ello derivado de la violación a diversos instrumentos internacionales que prevén, entre otras cuestiones, la no discriminación de las diversas opiniones políticas y el acceso a las funciones en condiciones de igualdad y sin discriminación, otorgando derechos de participación democrática efectiva a las minorías públicas del país.

122. En este sentido, afirma que la reducción del número de integrantes del ayuntamiento violenta el derecho de las minorías a formar parte de las funciones públicas del país, pues la reforma impugnada no genera las condiciones legales para respetar su derecho a ser representadas.

123. En el mismo sentido, Movimiento Ciudadano afirma que rompe el trato igualitario en el ejercicio del derecho a ser votado, previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

124. Por su parte, el Poder Legislativo niega que se viole dicho principio porque estima que dichas modificaciones se ajustan a los parámetros

que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de dos mil quince, Tomo I, página 117, número de registro 2008584.

constitucionales sobre la asignación de representantes y al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con la observación general número 25 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. A su favor, invoca las tesis P. VIII/2007, 1a./J. 80/2004 y 2a. LXXV/2012 (10a) de rubros “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”,⁴⁹, “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.”⁵⁰ y “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.”⁵¹.

⁴⁹ **Tesis P. VIII/2007:** A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Tomo XXV, abril de dos mil siete, página 6, número de registro 172667.

⁵⁰ **Tesis 1a./J. 80/2004:** En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Tomo XX, octubre de dos mil cuatro, página 264, número de registro 180240.

⁵¹ **Tesis 2a. LXXV/2012:** La reforma al artículo 1o. de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

125.A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

126. El derecho a ser votado se encuentra reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en la parte que señala:

Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

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

127. También se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como “Pacto de San José”),⁵² cuyo texto señala:

Artículo 23. Derechos Políticos

consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de 1934, y en cuyo texto sigue determinando que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión", lo cual implica que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que "de ella emanan" y en el de los tratados "que estén de acuerdo con la misma". Por otra parte, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo. Además, el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de dos mil doce, página 2038, número de registro 2002065.

⁵² Adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

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

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

128. Lo mismo que en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵³ cuyo texto señala:

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

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

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

129. Al interpretar el contenido de dichos preceptos, esta Suprema Corte ha sostenido que la Constitución Federal y los tratados internacionales reconocen en los términos más amplios el derecho a ser votado; sin embargo, dadas las características del mismo derecho, este puede ser regulado para

⁵³ Aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

efectos de poderlo hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional.⁵⁴ Sobre este último aspecto, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha señalado:

«...el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.»⁵⁵

130. En este contexto, la participación de las minorías en el órgano de gobierno municipal se garantizó en la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal, obligando a las legislaturas de los Estados a introducir el principio de representación de proporcional en la elección de los ayuntamientos. En congruencia con la Constitución Federal, el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de México creó las regidurías y sindicaturas de representación proporcional,⁵⁶ las cuales se desarrollan en los artículos impugnados.

131. Los partidos políticos no desconocen que las minorías tienen un medio para acceder, a través de sus representantes, al ejercicio de los cargos públicos del ámbito municipal. En realidad, de lo que se duelen es de la disminución del número de cargos públicos a los que podrán tener acceso; sin embargo,

⁵⁴ Acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, falladas el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

⁵⁵ Corte IDH. Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo 108.

⁵⁶ **Artículo 117.-** Los ayuntamientos se integrarán con una jefa o jefe de asamblea que se denominará Presidenta o Presidente Municipal, respectivamente, y con varios miembros más llamados Síndicas o Síndicos y Regidoras o Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicas o síndicos y regidoras o regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia, respetando el principio de paridad de género.

eso no significa que tanto el acceso como el ejercicio de dichos cargos no sea efectivo, ya que las modificaciones legales impugnadas no fijan ninguna barrera de acceso y el número de cargos de mayoría relativa disminuyó prácticamente en la misma proporción que los de representación proporcional, aunado a que el porcentaje de estos frente aquéllos sigue reflejando una representación adecuada de las minorías y les otorga una participación importante dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del ayuntamiento, como quedó demostrado con anterioridad.

- 132.** En los términos apuntados, al no existir una violación al derecho al voto pasivo, tampoco se puede plantear una violación respecto del principio de supremacía constitucional. Por lo mismo, el concepto de invalidez resulta infundado.

G. Omisión legislativa

- 133.** Si bien los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática alegan una omisión legislativa porque las fórmulas de asignación de las regidurías también se debieron ajustar para garantizar el principio de representación proporcional. Esto último porque el principio de representación proporcional se desarmonizó al reducir el número de integrantes de los ayuntamientos y dejar intocadas las fórmulas previstas en los artículos 377, fracción II, 378, 379, y 380 del Código Electoral del Estado de México⁵⁷, las cuales fueron creadas a partir de circunstancias numéricas distintas.

⁵⁷ **Artículo 377.** Tendrán derecho a participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, los partidos políticos, las candidaturas comunes o coaliciones que cumplan los requisitos siguientes:

I. [Invalidada en la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas]

II. Haber obtenido en el municipio correspondiente, al menos el 3% de la votación válida emitida.

El partido, coalición, candidato común o candidatos independientes cuya planilla haya obtenido la mayoría de los votos en el municipio correspondiente, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de Ayuntamiento de representación proporcional.

Para el caso de planillas de candidatos independientes, para participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico, deberán haber obtenido el porcentaje de votación a que se refiere la fracción II de este artículo.

Artículo 378. Tratándose de coaliciones formadas para la elección de ayuntamientos, deberán también cumplir el que cada uno de los partidos integrantes de la coalición haya registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

134. En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que hay supuestos en los que puede haber partidos sin un representante a pesar de haber obtenido la misma cantidad de votos.

135. En el mismo sentido, el Partido de la Revolución Democrática afirma que la fórmula debió adecuarse al crecimiento poblacional a fin de otorgar una representación proporcional y con ello maximizar los derechos de la ciudadanía.

136. En su opinión, la Sala Superior afirma que es infundado el concepto de invalidez, ya que la fórmula de asignación de regidurías por este principio fue creada para aplicarse con independencia del número de cargos a repartir, siendo innecesario llevar a cabo una modificación a la fórmula como

salvo en el caso de que la coalición se haya registrado para la totalidad de los municipios. En todo caso, la suma no deberá ser menor a 60 planillas registradas.

Artículo 379. Para la asignación de regidores de representación proporcional y, en su caso, síndico de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad, integrada por los elementos siguientes:

I. Cociente de unidad.

II. Resto mayor.

Cociente de unidad es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio en favor de los partidos, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del Ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio.

Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes, una vez hecha la distribución de miembros de Ayuntamiento mediante el cociente de unidad.

Artículo 380. Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

I. Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político, candidatura común, coalición o candidatos independientes, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad.

II. La asignación se hará en orden decreciente, empezando por el partido, candidatura común, coalición o candidatos independientes de mayor votación, de forma tal que, en su caso, el síndico de representación proporcional sea asignado a quien haya figurado como candidato a primer síndico en la planilla de la primera minoría.

III. La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores.

IV. Si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes en la asignación de los cargos del Ayuntamiento.

En ningún caso y por ningún motivo, los candidatos a presidentes municipales podrán participar en la asignación a que se refiere el presente capítulo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

pretenden los partidos políticos, por lo mismo, considera que la omisión alegada es inexistente.

137. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

138. En apariencia, los partidos políticos plantean la existencia de una omisión legislativa; sin embargo, realmente alegan una deficiente regulación, puesto que no cuestionan que no existan fórmulas en la legislación electoral de la entidad para asignar las regidurías de representación proporcional y, por ende, que esta Suprema Corte tenga que condenar al Poder Legislativo demandado a legislar en ese sentido. En realidad, su pretensión es invalidar las modificaciones legales porque estiman que las fórmulas que contempla el Código Electoral del Estado de México carecen de congruencia con el nuevo número de regidurías; pero este argumento parte de una falsa premisa, ya que las fórmulas utilizadas para la asignación de sindicaturas y regidurías por el principio de representación proporcional se aplican con independencia del total de número de cargos a elegir, esto mediante el uso cociente natural y resto mayor.

139. En este sentido, primero se toma en cuenta la votación válida para determinar qué partidos tienen derecho a las regidurías por el principio de representación proporcional y, luego, para la aplicación de la fórmula de distribución, se toma como base la votación emitida, sin que exista necesidad alguna de utilizar el número de regidurías.

140. Por el mismo motivo, no es necesario adecuar la fórmula al crecimiento poblacional, puesto que el número de regidurías es fijo. En realidad, su pretensión es que el número de integrantes de los ayuntamientos se adecue al crecimiento poblacional, de tal suerte que existan más regidurías a mayor población; sin embargo, el número de cargos públicos no tiene que incrementarse en la misma proporción que la población como si se tratase de una fuente de empleo. En este último sentido, el Tribunal Pleno se pronunció de forma análoga en la acción de inconstitucionalidad 33/2017, pero en aquella ocasión respecto de la reducción del número de diputados que

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

integran las legislaturas, donde reiteró que el número de legisladores no necesariamente debe incrementarse conforme aumente la población, pues en todo caso el parámetro al que se atiende es el de representatividad de cada legislador respecto de determinada cantidad de habitantes.

141. Tampoco se soslaya que puede haber casos hipotéticos, como los que planteó el Partido Acción Nacional, en donde diversos partidos pueden obtener la misma votación y, por ende, que no existan cargos suficientes para repartir; sin embargo, esto es inherente al empate y puede suceder en cualquier elección, tanto del ámbito federal como local, y respecto de cualquier cargo mientras no exista un criterio para desempatar el resultado y poder asignar el cargo correspondiente, como una segunda vuelta electoral por ejemplo. En todo caso, la posibilidad de este escenario no significa que el número de regidurías o la fórmula de asignación sean inconstitucionales por no contemplar este extremo, ya que para garantizar que esto no suceda se tendría que llegar al absurdo de crear tantas regidurías como partidos políticos haya en la contienda, lo cual tampoco es el propósito del principio de representación proporcional y, además, constituye una petición de principio, ya que el número de cargos públicos a elegir debe estar determinado previamente a que se pueda saber el número de partidos políticos que pretenden participar en el proceso electoral.

142. Por consiguiente, al no haber más conceptos de invalidez que analizar y haber resultado infundados todos los que fueron planteados, lo procedente es reconocer la validez de los artículos impugnados.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Es parcialmente procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 53, párrafo tercero, y 69, fracción I, incisos del d) al z), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reformados y derogado mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en términos del apartado V de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 16, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como 28, fracciones II, incisos del a) al d), y III, del Código Electoral del Estado de México, reformados y derogados mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, por las razones expuestas en el apartado VII de esta determinación.

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

Notifíquese 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad y a la legitimación (en cuanto a reconocer la legitimación de los Partidos Políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y del Trabajo).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en reconocer la legitimación del Partido Político Verde Ecologista de México. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en reconocer la legitimación del Partido Político Encuentro Solidario. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V, relativo a la legitimación, consistente en sobreseer respecto del artículo 69, fracción I, incisos del d) al z), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reformado y derogado mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, y VI, relativo a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en sobreseer respecto del artículo 53, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Los señores Ministros Gutiérrez

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek no emitieron pronunciamiento alguno en este tema.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus apartados A, denominado “Violación al proceso legislativo por falta de técnica legislativa”, y B, denominado “Violación a la veda constitucional”, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte y del referido decreto en sí. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado “Violación al principio de representación proporcional”, consistente en reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado D, denominado “Violación al derecho de reelección”, consistente en reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado E, denominado “Violación al principio de progresividad”, consistente en reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus apartados F, denominado “Violación al principio de supremacía constitucional”, y G, denominado “Omisión legislativa”, consistentes en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN**

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020
Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020,
282/2020 Y 284/2020**

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 278/2020 y acumuladas falladas el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. **SEGUNDO.** Se sobresee respecto de los artículos 53, párrafo tercero, y 69, fracción I, incisos del d) al z), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reformados y derogado mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en términos del apartado V de esta decisión. **TERCERO.** Se reconoce la validez del artículo 16, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como 28, fracciones II, incisos del a) al d), y III, del Código Electoral del Estado de México, reformados y derogados mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, por las razones expuestas en el apartado VII de esta determinación. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**