

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
56/2014 Y SU ACUMULADA 60/2014**

**PROMOVENTES: PARTIDOS MOVIMIENTO
CIUDADANO Y ACCIÓN NACIONAL.**

**MINISTRA PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE
GARCÍA VILLEGAS.**

SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

**COLABORARON: AGUSTÍN ALONSO CARRILLO SALGADO.
LETICIA OSORNIO PÉREZ.
MIGUEL ÁNGEL ANTEMANTE MENDOZA.**

VO. BO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dos de octubre de dos mil catorce.

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Presentación de la demanda, norma impugnada y señalamiento de autoridades. Por escrito presentado el veinticinco de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña, Nelly del Carmen Vargas Pérez, quienes se ostentaron con el carácter de Coordinador e integrantes de la **Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano**, promovieron acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de diversos preceptos del **Código Electoral del Estado de México**,

emitidos y promulgados, respectivamente, por el Congreso y el Gobernador de esa entidad federativa y publicados en el correspondiente medio oficial el veintiocho de junio de dos mil catorce, por violaciones a los artículos 1º, 2º, 9º, 35, 41, 54, 55 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Carta Democrática Americana, y 2 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

SEGUNDO.- Registro y admisión de la demanda.

Mediante acuerdo de veintiocho de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso correspondiente al primer período de dos mil catorce, ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad promovida por **Movimiento Ciudadano**, la cual quedó registrada bajo el número **56/2014**.

En el propio auto admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador del Estado de México, quienes emitieron y promulgaron las normas impugnadas, respectivamente, a efecto de que rindieran sus respectivos informes; asimismo, solicitó el correspondiente pedimento del Procurador General de la República y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; además, solicitó al Presidente del Consejo del Instituto Electoral del Estado de México informara de la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

TERCERO.- Presentación de la demanda, norma impugnada y señalamiento de autoridades. Por escrito presentado el veintiocho de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gustavo Enrique Madero Muñoz, quien se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del **Partido Acción Nacional**, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de **los artículos 75 fracción XI, 358 fracción II y 373 fracción II del Código Electoral del Estado de México**, emitidos y promulgados, respectivamente, por el Congreso y el Gobernador del Estado de México, y publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de junio de dos mil catorce, por considerarlos violatorios de los artículos 1º, 14, 16, 40 y 41, párrafo primero, 105 fracción II cuarto párrafo, 115 párrafo primero, 116 párrafo segundo y fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 1º y 3º de la Constitución Política del Estado de México y “otros” de este ordenamiento que no especifica.

CUARTO.- Registro, admisión y acumulación de la demanda. Mediante acuerdo de veintiocho de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso correspondiente al primer período de dos mil catorce, ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad promovida por el **Partido Acción Nacional**, la cual quedó registrada bajo el número **60/2014**; y decretó su acumulación con la acción de inconstitucionalidad 56/2014.

Asimismo, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador del Estado de México, quienes emitieron y promulgaron las normas impugnadas, respectivamente, a efecto de que rindieran sus respectivos informes; asimismo, solicitó el correspondiente pedimento del Procurador General de la República y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; además, solicitó al Presidente del Consejo del Instituto Electoral del Estado de México informara de la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

QUINTO.- Informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por oficios presentados el trece y el quince de agosto de dos mil catorce, el Congreso y el Gobernador del Estado de México rindieron sus respectivos informes en las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y 60/2014, en los que manifestaron, esencialmente, que deben declararse infundados los conceptos de invalidez que en cada una de ellas se formula y, por consecuencia, reconocer la validez de las normas combatidas.

SEXTO.- Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En oficio número **SUP-OP-26/2014**, la Sala Superior de dicho Tribunal formuló los siguientes argumentos en relación con los conceptos de invalidez planteados por **Movimiento Ciudadano** en la acción de inconstitucionalidad **56/2014**:

I. Separación definitiva del cargo. En relación con la impugnación del último párrafo del artículo 16 del Código Electoral del Estado de México, primero afirma que no se viola el penúltimo

párrafo de la fracción V del artículo 55 constitucional porque no regula la separación de un servidor público para contender en un proceso electoral, sino que se ocupa de un momento posterior; y segundo, porque se trata de una cuestión que “se encuentra en el ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existen lineamientos específicos al respecto”, en la medida que “no prohíbe ni limita que, en el ámbito local, una persona pueda regresar al cargo público del cual se separó, ni que tal circunstancia deba llevarse a cabo en una temporalidad específica, como lo es la conclusión de los cómputos de la elección en que participe dicha persona”.

II. Derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos. En la impugnación del párrafo segundo del artículo 23 del Código Electoral del Estado de México reconoce dos aspectos: uno electoral y otro administrativo. Sobre el primero sostiene que la norma impugnada “se apega perfectamente a lo que establece el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en la medida que “garantiza que dichos pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, puedan elegir representantes ante los ayuntamientos”. Sobre el segundo no emite opinión, en virtud de que los argumentos planteados están “relacionados con las actividades que habrá de realizar el representante de las comunidades y pueblos indígenas en el cabildo, así como las facultades y derechos inherentes a dicha representación, por cuanto hace a la toma de decisiones; todo lo cual atañe a la composición orgánica de los

ayuntamientos, cuya regulación se realiza en un cuerpo normativo diferente al del Código Electoral del Estado de México”.

III. Candidaturas independientes. Respecto a los artículos 83 al 167 del Código Electoral del Estado de México niega que exista una violación a los artículos 35 fracción II y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a los tratados internacionales de los que México es parte, ya que hay un amplio espectro protector del derecho al sufragio pasivo; sin embargo, no existen parámetros específicos por cuanto hace a la manera en que se debe hacer efectivo ese derecho tratándose de candidaturas independientes.

En consecuencia, sostiene su validez argumentando que una vez que el ciudadano es registrado como candidato independiente, éste tendrá derecho a las prerrogativas que la Ley prevé para competir en condiciones de equidad. Cita a su favor la tesis de rubro: “GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 FRACCIÓN V DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”.

En oficio número **SUP-OP-28/2014**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formuló los siguientes argumentos en relación con los conceptos de invalidez planteados por el **Partido Acción Nacional** en la acción de inconstitucionalidad **60/2014**:

I. Requisitos para la asignación de diputados de representación proporcional. Respecto a la impugnación de la fracción I del artículo 25 del Código Electoral del Estado de México, afirma que el partido promovente no señala contravención a la Constitución Federal; sino que plantea una antinomia entre la fracción II del artículo 39 de la Constitución estatal y el precepto impugnado, en la medida que considera que éste último establece un requisito menor para que los partidos políticos puedan tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de ahí que dicha Sala Superior no considere posible realizar algún pronunciamiento de constitucionalidad.

II. Distribución de votos entre partidos políticos coaligados. Con relación a la impugnación de los artículos **75 fracción XI, 358 fracción II párrafo quinto y 373 fracción II párrafo quinto del Código Electoral del Estado de México**, señala que son inconstitucionales, en la medida que por disposición del Artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, corresponde a la Ley General de Partidos Políticos regular, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federal y locales, lo cual incluirá las modalidades de escrutinio y cómputo de votos emitidos a favor de esas coaliciones. En este contexto, dicha Ley General, en su artículo 87 numeral 13, previó que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados serán válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Desde esta perspectiva, la Sala Superior considera que la norma combatida excede la legislación general, al establecer una modalidad diversa de escrutinio y cómputo de los votos emitidos a favor de las coaliciones, en la que los votos se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, en caso de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación, y que dicho cómputo será la base para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

Ahora bien, no se pasa por alto –como lo señala el accionante– que el artículo 311 párrafo 1 inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece a semejanza de los dispositivos legales del Estado de México tildados de inconstitucionales.

SÉPTIMO.- Informe del Instituto Electoral del Estado de México. Mediante oficio IEEM/SEG/1555/2014, la citada autoridad electoral estatal hizo del conocimiento de esta Suprema Corte que el **proceso electoral para elegir diputados locales y miembros de los ayuntamientos iniciará en la primera semana del mes de octubre de dos mil catorce**, con la sesión que para ese efecto celebre el Consejo General de ese Instituto, de conformidad con el artículo 182 del Código Electoral del Estado de México.

OCTAVO.- Cierre de instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- Competencia. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos del Código Electoral del Estado de México y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- Oportunidad. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles.

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

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

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 estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;...

² **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;...

³ **Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

En las presentes acciones de inconstitucionalidad se impugna el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México, el cual fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de junio de dos mil catorce.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del domingo veintinueve de junio siguiente al lunes veintiocho de julio del mismo año.

En este orden, si los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional presentaron sus escritos, respectivamente, el veinticinco y el veintiocho de julio, es inconcuso que su presentación se realizó en forma oportuna.

TERCERO.- Legitimación. De acuerdo con el inciso f) de fracción II del artículos 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y el último párrafo del artículo 62 de su ley reglamentaria⁵, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes requisitos.

⁴ **Artículo. 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:...

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

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

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

⁵ **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.

- i. Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- ii. Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local, según sea el caso):
- iii. Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello, y
- iv. Que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral.

En el presente caso, la primera acción de inconstitucionalidad fue promovida en representación de **Movimiento Ciudadano**, el cual cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según copia certificada por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto [foja 659].

Asimismo, en diversa copia certificada por el citado funcionario consta que las ocho personas que suscribieron la demanda son miembros de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano [foja 660], órgano que se integra por nueve miembros y cuyos acuerdos, resoluciones y actos tienen plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de ellos, y la cual ostenta la dirección nacional del partido político, de conformidad con sus propios estatutos [artículo 19.1].

También, de acuerdo con sus estatutos [artículo 19.2 incisos a) y p)], dicho órgano cuenta con la representación legal del partido político, y entre sus atribuciones y facultades se encuentra la de interponer acciones de inconstitucionalidad en materia

electoral en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional [foja 616 a 617].⁶

Finalmente, la acción se endereza en contra de normas de naturaleza electoral, pues se impugna el Código Electoral del Estado de México en diversos artículos.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por **Movimiento Ciudadano** se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro nacional acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por la mayoría de los miembros de la Comisión Operativa Nacional, y dicho órgano cuenta con facultades para impugnar el Código Electoral del Estado de México.

La segunda acción de inconstitucionalidad fue promovida en representación del **Partido Acción Nacional**, el cual cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional

⁶ **ARTÍCULO 19**

De la Comisión Operativa Nacional

1. La Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros y será elegida de entre los integrantes de la Coordinadora Ciudadana Nacional, para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática y ostenta la representación política y legal del 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 por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. 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 Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 20, numeral 3, 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 Coordinador quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento.

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

a) Ejercer la representación política y legal del 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 31, numeral 9.

(...)

p) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. (...)

Electoral, según copia certificada por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto [foja 692].

Asimismo, la persona que suscribe la demanda es Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político, como consta en diversas copias certificadas expedidas por el citado funcionario que obran tanto en los autos de la acción de inconstitucionalidad 59/2014 [foja 455 a 457] como en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 [foja 1937 a 1939], las cuales se invocan como hechos notorios de conformidad con el criterio de este Tribunal Pleno plasmado en la tesis P./J. 43/2009 de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.”⁷; y éste, al momento de la presentación de la demanda, ostentaba la representación política y legal del partido político conforme a sus estatutos⁸.

También, de acuerdo a los estatutos del Partido Acción Nacional [artículos 64 fracción I y 67 fracción I], el Presidente de

⁷ **Texto:** Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial.

⁸ La anterior determinación se adoptó bajo la circunstancia de que el Director de Asuntos Laborales de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral, quien actuó en suplencia por ausencia de la Directora Jurídica y del Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja 661), remitió una certificación (foja 693) de dieciocho de julio de dos mil catorce (fecha anterior al día en que se presentó el escrito inicial, que fue el veintiocho de julio siguiente), de la que se desprende que María Guadalupe Cecilia Romero Castillo fungía como Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional; de ahí que, a efecto de evitar un requerimiento que retrasara el cierre de instrucción de este asunto, se acudió a las documentales que se aluden.

su Comité Ejecutivo Nacional tiene facultades para promover las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.⁹

Finalmente, la acción se endereza en contra de normas de naturaleza electoral, pues se impugna el Código Electoral del Estado de México en diversos artículos.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el cual cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho instituto político. Aunado a que las normas impugnadas son de naturaleza electoral, puesto que se trata de artículos que conforman el Código Electoral del Estado de México.

CUARTO.- Precisión de las normas generales impugnadas. Tomando en cuenta que las partes no hicieron valer causales de improcedencia y que no se advierte de manera

⁹ **Artículo 64.** Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

I. 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 aún 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 67. El Presidente de Acción Nacional lo será también del Comité Ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional y del Consejo Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

I. Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere la fracción I del artículo 64 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentra en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; (...)

oficiosa la actualización de alguna, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰, en relación con la fracción I del artículo 41 del mismo ordenamiento¹¹, se procede a precisar en forma concreta las normas generales que son objeto de las presentes acciones de inconstitucionalidad.

En su escrito inicial, el partido **Movimiento Ciudadano** señala genéricamente al Código Electoral del Estado de México como norma general impugnada; sin embargo, de su análisis integral se advierte que sólo formula conceptos de invalidez en relación con algunos de sus artículos:

- I. en el que identifica como su **primer concepto invalidez impugna el artículo 16** por violación a la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. en el que identifica como su **segundo concepto invalidez impugna el artículo 23** por una deficiente regulación contraria a la fracción VII del apartado A del artículo 2º constitucional, y
- III. en los que identifica como su **tercer y cuarto conceptos de invalidez** impugna el Libro Tercero del Código Electoral del Estado de México **“en relación a lo dispuesto en sus artículos 83 al 167”**, por violación a la

¹⁰ **ARTÍCULO 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

¹¹ **ARTÍCULO 41.** Las sentencias deberán contener:
I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

fracción II del artículo 35 constitucional y a diversos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos político electorales, estos por virtud de los tres primeros párrafos del artículo 1º y el principio de supremacía constitucional del artículo 133; **sin embargo, sólo formula argumentos respecto de los artículos 97, 98, 99, 100, 101, 106, 108, 113, 114, 117, 118, 120, 122, 123, 124, 129, 137, 138, 141, 145, 146, 150 y 166.**

Por consiguiente, el presente estudio se hará sólo en relación con los artículos respecto de los cuales formula argumentos para demostrar su inconstitucionalidad, ya que la fracción V del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia¹² exige que en la demanda se señalen los conceptos de invalidez, y ante la ausencia de los mismos y de cualquier causa de pedir respecto de un precepto reclamado en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede, oficiosamente, buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad; esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubieran elaborado los promoventes, aun y cuando el artículo 71 de la misma ley¹³ obligue a este Tribunal Pleno a suplir la deficiencia en la demanda al momento de dictar sentencia.

¹² **ARTICULO 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:...

V. Los conceptos de invalidez.

¹³ **ARTICULO 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

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

Cobra aplicación al caso concreto la tesis P./J. 4/2013 de rubro: “ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”¹⁴.

En consecuencia, se sobresee en la acción de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones del Libro Tercero del Código Electoral del Estado de México respecto de las cuales no planteó argumento alguno, esto es, en relación con los siguientes artículos : 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 119, 121, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 167.

Por su cuenta, en el apartado relativo a las normas generales impugnadas, **el Partido Acción Nacional** señala los **artículos 75 fracción XI, 358 fracción II y 373 fracción II** del Código Electoral del Estado de México.

Sin embargo, en sus conceptos de invalidez se aprecia que **también impugna la fracción I del artículo 25**, porque establece un requisito menor al que señala la fracción II del artículo 39 de la Constitución local para la postulación de candidatos de mayoría

¹⁴ **Texto:** “Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior es así, en virtud de que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Así entonces, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley citada.”

relativas, en contravención del segundo párrafo del artículo 116 constitucional, en la parte que señala que “(l)os poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos”. Por este motivo, también se examinará éste último precepto a pesar de no haberse señalado en el apartado relativo.

QUINTO.- Precisión metodológica. A efecto de analizar los argumentos de invalidez hechos valer por los partidos políticos promoventes del medio de control constitucional que nos ocupa, por razón de orden se estudiarán en primer lugar, de manera temática, los expresados por el partido Movimiento Ciudadano, y posteriormente los que hace valer el Partido Acción Nacional.

Establecido lo anterior, se procede a realizar el análisis de fondo de los conceptos de invalidez en los términos que se desarrollan a continuación.

SEXTO.- SEPARACIÓN DEFINITIVA DEL CARGO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

En su **primer concepto de invalidez**, el partido político **Movimiento Ciudadano** plantea una violación al párrafo cuarto de la fracción V del artículo 55 de la Constitución Federal, porque en su opinión **el último párrafo del artículo 16 del Código Electoral del Estado de México** permite que los ciudadanos que se separaron de un cargo público para contender en un proceso electoral, puedan reincorporarse al mismo una vez concluidos los cómputos de la elección en la que participaron, a pesar de que el precepto constitucional marca como requisito de elegibilidad la

separación definitiva del cargo noventa días antes del día de la elección.

A su juicio, lo anterior *“significa colocar al contendiente en un estado jurídico de inelegibilidad por no haberse separado definitivamente del cargo público que detentaba, máxime que el derecho de ser votado se puede ejercer sin ser experto en la interpretación de las disposiciones jurídicas”*.

Asimismo, señala que *“puede llevar al ciudadano a ostentar dos cargos públicos, uno por la vía del ejercicio y otro por la vía electa, lo que vulnera el principio de incompatibilidad, que por ética y observancia a los intereses de la división de poderes, deben asumir todos los servidores públicos del Estado, frenando todo abuso de poder que por un lado pueda perjudicar a la Hacienda Pública con fines de lucro personal y por otro, que lesione los anhelos del sistema democrático”*.

Para dar contestación a sus argumentos es necesario reproducir la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:...

V.- No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.”.

El anterior precepto constitucional regula los requisitos constitucionales para ocupar el cargo de **diputado federal**; mientras que el artículo impugnado regula la posibilidad de los ciudadanos que se hayan postulado para ocupar un cargo público de elección popular **en los procesos locales**, de reincorporarse al mismo una vez concluidos los cómputos de la elección en la que participe. El artículo impugnado establece:

“Artículo 16. Los ciudadanos que reúnan los requisitos que establece el artículo 68¹⁵ de la Constitución Local son elegibles para el cargo de Gobernador del Estado de México.

¹⁵ **Artículo 68.-** Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos;
II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a cinco años, anteriores al día de la elección.

Los ciudadanos que reúnan los requisitos que establece el artículo 40¹⁶ de la Constitución Local son elegibles para los cargos de diputados a la Legislatura del Estado.

Los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 119¹⁷ y que no se encuentren en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 120 de la Constitución Local, son elegibles para ser miembros de los ayuntamientos.

Los ciudadanos que se hayan separado de un cargo público para contender en un proceso electoral, podrán reincorporarse al mismo una vez concluidos los cómputos de la elección en la que participe.”.

De acuerdo con lo anterior, debe señalarse que el artículo 55 constitucional no puede fungir como parámetro de validez del artículo impugnado, ya que se trata de normas orientadas a

Se entenderá por residencia efectiva para los efectos de esta Constitución, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente;

III. Tener 30 años cumplidos el día de la elección;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, a menos que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección; y (sic)

V. No ser servidor público en ejercicio de autoridad, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del Estado en los últimos 90 días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día de la fecha de la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria.

VI. No contar con una o más nacionalidades distintas a la mexicana.

¹⁶ **Artículo 40.-** Para ser diputado propietario o suplente se requiere:

I. Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección;

III. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal;

IV. Tener 21 años cumplidos el día de la elección;

V. No ser ministro de algún culto religioso, a menos de que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos 5 años antes del día de la elección;

VI. No ser consejero presidente o consejero electoral, en los consejos distritales o municipales del Instituto Electoral del Estado de México, salvo que se hubiera separado del cargo dos años antes del día de la elección;

VII. No ser diputado local, diputado federal o senador en ejercicio;

VIII. No ser juez, magistrado ni integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, servidor público federal, estatal o municipal;

IX.- No ser militar o jefe de las fuerzas de seguridad pública del Estado o de los municipios en ejercicio de mando en el territorio del distrito o circunscripción por el que se pretenda postularse.

En el caso a que se refieren las tres fracciones anteriores, podrán postularse si se separan del cargo noventa días antes de las elecciones ordinarias y treinta de las extraordinarias.

El Gobernador del Estado, durante todo el período del ejercicio, no podrá ser electo diputado.

¹⁷ **Artículo 119.-** Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

regular órdenes jurídicos distintos y entre las mismas no existe una relación de jerarquía o dependencia alguna.

Por este motivo, la validez del artículo impugnado sólo podría confrontarse con el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que señala que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas que el mismo precepto constitucional detalla para la organización de sus propios poderes:

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

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

Sin embargo, fuera de la prohibición para que se reúnan en una sola persona dos o más poderes, no existe otra restricción en este precepto constitucional para que los ciudadanos, que se separaron de un cargo público para contender en los procesos electorales locales, puedan reincorporarse al mismo una vez concluidos los cómputos de la elección en la que participaron. De tal manera que en esta cuestión en particular, esto es, el establecimiento de una condición de separación definitiva o no de un cargo público para que un ciudadano pueda ser elegible para participar en un proceso electoral determinado, se encuentra dentro de la libertad de la que gozan los Estados para configurar su orden jurídico dentro de los límites que la propia Constitución impone.

En este sentido, aun y cuando la interpretación aislada y literal del último párrafo del artículo 16 impugnado puede llevar a plantear la hipótesis de que un ciudadano pueda ostentar dos cargos públicos, esta posibilidad se descarta tomando en cuenta que el artículo 2 del mismo Código Electoral impone una interpretación sistemática y funcional de sus preceptos:

“Artículo 2. La interpretación de este Código se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo dispuesto en las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos.”.

Así, tomando en cuenta el resto de las normas del orden jurídico al que pertenece el artículo impugnado, se aprecia que el artículo 145 de la Constitución Política del Estado de México prohíbe que un solo individuo ejerza dos empleos o cargos públicos del Estado o de los municipios por los que se disfrute un sueldo, salvo que se trate de la docencia; o que desempeñe dos cargos de elección popular al mismo tiempo, como se puede constatar con su lectura:

“Artículo 145.- Nunca podrán reunirse en un solo individuo dos empleos o cargos públicos del Estado o de los municipios por los que se disfrute un sueldo. Tratándose de docencia ésta podrá prestarse siempre que sea compatible con las funciones y actividades de los servidores públicos.

Ningún individuo podrá desempeñar dos cargos de elección popular, pero el electo podrá optar de entre ambos el que quiera desempeñar.”.

Por ende, la única posibilidad para que un ciudadano esté en aptitud de reincorporarse al cargo público que se separó para contender en un proceso electoral –sea para gobernador, diputado local o integrante de ayuntamiento– es que el cargo público sea de docente y su ejercicio sea compatible con sus funciones y actividades, o que no haya ganado en la elección y que la naturaleza del cargo lo permita; de ahí que quien haya obtenido algún cargo público en un proceso de elección popular, por esa sola condición se encuentra impedido –en términos del artículo 145 de la constitución local– para reincorporarse al empleo o cargo público que detentaba antes de contender en un proceso electoral.

Por estos motivos, resulta infundado que la norma impugnada contemple la hipótesis que el partido político señala y que por tal motivo se pueda violar el principio de división de poderes, la hacienda pública o el principio democrático de la República mexicana. **Por consiguiente, se reconoce la validez del artículo 16 del Código Electoral del Estado de México.**

SÉPTIMO.- DERECHO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A ELEGIR REPRESENTANTES ANTE LOS AYUNTAMIENTOS. OMISIÓN LEGISLATIVA POR DEFICIENTE REGULACIÓN DEL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

En su **segundo concepto de invalidez**, Movimiento Ciudadano plantea una violación a la fracción VII del apartado A del artículo 2º constitucional, porque el **artículo 23** del Código Electoral del Estado de México fue omiso en establecer “la forma en que se reconocerán y regularán los derechos de los

representantes de los pueblos y comunidades indígenas frente a los municipios”. El texto del numeral impugnado es el siguiente:

“Artículo 23. Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en este Código.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o sus representantes para el ejercicio de sus formas, propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de equidad, de conformidad con la ley respectiva.”.

La omisión alegada se hace descansar bajo cuatro premisas sustanciales, a saber:

- 1) no se clarifica si dichos representantes formarán parte del Cabildo;
- 2) no se establece si ocuparán un lugar en este órgano, producto de contender electoralmente por algún cargo municipal;
- 3) no se menciona si tendrán voz y voto en la toma de decisiones dentro del mismo, y

- 4) no se menciona ni se infiere si dichos representantes percibirán algún tipo compensación o apoyo.

En este sentido considera que se trata de una deficiente regulación a la luz del criterio jurisprudencial plasmado en la tesis P./J. 5/2008 de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”.

También califica la omisión legislativa como relativa en una competencia de ejercicio obligatorio conforme al criterio jurisprudencial plasmado en la tesis jurisprudencial P./J. 11/2006 de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”.

Ahora, a efecto de verificar si se actualiza o no la omisión alegada por el partido promovente, debemos analizar el marco que deriva del artículo 2º, apartado A, de la Constitución Federal, en especial, de su fracción VII, el cual se estima violentado. El texto de dicho numeral fundamental es el siguiente:

Artículo 2º. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.***
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.***
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.***

- IV. *Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.*
- V. *Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*
- VI. *Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*
- VII. *Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

- VIII. *Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.
(...)

El anterior precepto constitucional reconoce una serie de derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de los cuales este Alto Tribunal ha establecido el criterio de que su reconocimiento parte de un postulado para su interpretación y, en general, de todas las disposiciones constitucionales, a saber: el carácter único e indivisible de la Nación Mexicana.

Con apoyo en este postulado, el texto constitucional reconoce el sustento original de la Nación Mexicana en los **pueblos indígenas**, los cuales se definen como “*aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*”. Asimismo, se define a las **comunidades indígenas** partiendo del criterio fundamental de pertenencia a un pueblo indígena y de presentar la característica de formar una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio, y que reconozca autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Las comunidades indígenas son, por ende, identificables por su pertenencia a un pueblo y a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.

Por tanto, el concepto de pueblo indígena es más amplio que el de comunidades indígenas, en tanto el primero puede comprender varias comunidades, constituyendo la conciencia de identidad indígena el criterio fundamental de determinación de la aplicación de las disposiciones y de los diversos derechos que se establecen en este precepto constitucional, es decir, la conciencia de pertenecer a un pueblo indígena en los términos en que éste se define.

Partiendo de las definiciones anteriores de pueblos y comunidades indígenas y, por tanto, de los sujetos a los que se encuentran dirigidas sus previsiones, entendiéndose a los sujetos indígenas en lo individual como aquéllos que sean pertenecientes a las comunidades y pueblos así clasificados, se consignan los siguientes derechos:

1) El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser reconocidos como tales al constituir el sustento original de la Nación Mexicana.

Tal reconocimiento, ante la diversidad de poblaciones indígenas en el país, debe ser materia de regulación por las constituciones y leyes de las entidades federativas; sujetándose a “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”, además de a las definiciones del concepto de pueblos y comunidades indígenas que se da en la Carta Magna.

Constituye, por tanto, labor de las entidades federativas y, concretamente, de sus poderes legislativos, establecer el marco legal de este reconocimiento, los requerimientos que deberán satisfacerse para poder ser considerados pueblos, comunidades y

sujetos indígenas en lo individual, con las consecuencias que este reconocimiento implica en la aplicación de las disposiciones constitucionales y legislativas. Concretamente, se establece la obligación para los Estados, tratándose de comunidades indígenas, de dictar las normas para su reconocimiento como entidades de interés público.

2) El derecho a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía, concretamente, en los aspectos que se regulan en el apartado A.

Este derecho se entiende, desde luego, sujeto al postulado básico de la unidad e indivisibilidad nacional y a su ejercicio sujeto al marco constitucional.

Es también labor de las entidades federativas la regulación jurídica de las características propias de libre determinación y autonomía de sus pueblos indígenas, sujeta a la condición de que deben ser aquéllas que “mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas”.

Ahora bien, como derechos mínimos de autonomía que los Estados deben garantizar en la regulación jurídica que realicen de la organización de sus pueblos y comunidades indígenas, se consignan:

- a)** Decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- b)** Aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos, acotado este derecho,

por una parte, al respeto a los derechos humanos, garantías individuales y principios generales establecidos en la Constitución, destacándose la dignidad e integridad de las mujeres y, por la otra, a la validación de las resoluciones que con base en tales sistemas normativos se dicten, para lo cual las legislaturas locales deberán dictar las normas que establezcan los casos y procedimientos relativos por los jueces o tribunales correspondientes.

- c)** Elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con las únicas limitaciones de que ello se realice garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.
- d)** Preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad.
- e)** Conservación y mejoramiento de su hábitat, así como la preservación de la integridad de sus tierras en los términos consignados en la propia Constitución.
- f)** Acceso al uso y disfrute preferente de los lugares que habitan y ocupan, salvo que correspondan a las áreas estratégicas en los términos de la propia Constitución. Tal acceso se supedita al respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en las leyes de la materia, así como a los

derechos adquiridos por terceros o por indígenas integrantes de la comunidad.

g) Elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios en que exista población indígena, sujeto el reconocimiento y regulación de este derecho por parte de las legislaturas estatales al propósito de fortalecimiento de la participación y representación política de acuerdo con sus tradiciones y normas internas.

h) Acceso a la jurisdicción estatal, en la que deberán ser tomadas en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, con el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

De lo anterior se puede concluir, en lo que al caso interesa, que la Constitución Federal garantiza y reconoce la libertad de los pueblos y las comunidades indígenas para determinarse; y que esta libertad se manifiesta en su autonomía para:

- Decidir sus formas internas de organización política (artículo 2º, apartado A, fracción I);
- Elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (artículo 2º, apartado A, fracción III), y
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, lo cual debe ser reconocido y regulado por las constituciones y leyes de

las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (artículo 2º, apartado A, fracción VII).

Para su garantía, el texto constitucional obliga a las entidades federativas a:

- Reconocer en sus constituciones y leyes a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en sus territorios (artículo 2º, párrafo quinto);
- Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público (artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo), y
- Regular en las mismas los términos en que ejercerán en los municipios su derecho a elegir representantes ante los municipios y los demás derechos con los que cuentan, con miras a fortalecer su participación y representación política (artículo 2º, apartado A, fracción VII, párrafo segundo).

Esta obligación se atribuyó a los Estados, por haberse considerado a estos como los que mejor pueden recoger las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas (artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo), como consta en el dictamen de la Cámara de Diputados, la que intervino como revisora en el proceso de reforma constitucional que dio origen a ese precepto constitucional:

“En el apartado A se señalan, en sus 8 fracciones, las materias sustantivas en las cuales la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas debe ser reconocida y garantizada: Formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del estado. Todo ello en los términos que precisen las constituciones y leyes de los estados, porque son los ordenes (sic) normativos que pueden recoger mejor las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa.”.

De esta manera, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se manifiesta en libertad para decidir sus formas internas de organización política; misma que se traduce en libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

Ahora, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las entidades federativas parte de la base de división de su territorio, en el caso de los Estados, los municipios y cuya organización política es el ayuntamiento.

De tal manera que puede darse el caso de que los pueblos y comunidades indígenas tengan su asiento en uno o más municipios de uno o más Estados, supuesto en el cual, el pueblo o comunidad indígena ejercerá su autonomía en todo el ámbito geográfico municipal, eligiendo a través de sus sistemas tradicionales a las personas que conformarán el órgano de gobierno municipal; mientras que en aquellos municipios donde sólo exista población indígena, la población o comunidad

respectiva podrá elegir mediante esos sistemas, además de sus representantes (políticos) o autoridades al interior de ese núcleo comunitario, a las personas que fungirán como representantes (jurídicos) del propio núcleo ante los ayuntamientos; por su parte, los Estados tienen la obligación de reconocer su representación política, regulando en sus constituciones y leyes los términos en que sus representantes (jurídicos) participarán ante los ayuntamientos.

Ahora, para mejor entendimiento, conviene traer nuevamente a cuento el texto del artículo al que se le atribuye la omisión:

“Artículo 23. Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en este Código.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o sus representantes para el ejercicio de sus formas, propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de equidad, de conformidad con la ley respectiva.”.

Como se puede constatar, comparando la redacción del párrafo destacado con la fracción VII del apartado A del artículo 2º constitucional, su texto es una reproducción de ésta, en la medida que reitera que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir **representantes ante los ayuntamientos**, “de conformidad con sus tradiciones y normas internas”, con el propósito de fortalecer su participación y representación política.

Así, este Tribunal Pleno considera que en el caso no se actualiza la omisión legislativa alegada por el partido promovente y por consecuencia devienen infundados los argumentos de donde pretende derivarla, puesto que parten de premisas equivocadas, como se verá a continuación:

En un primer momento el partido accionante menciona que la norma combatida no señala si los “representantes ante el ayuntamiento” forman parte del órgano de gobierno municipal, lo cual, si bien no se señala en ella, lo cierto es que esa condición no deriva del texto del artículo 2º apartado A de la Constitución Federal, toda vez que –como ha quedado expuesto– en los municipios que cuenten con población indígena dichos núcleos poblacionales tienen el derecho fundamental de designar a través de sus propios mecanismos a las personas que llevarán su representación ante el órgano de gobierno municipal, lo que implica que, en esos casos, dichos representantes no forman parte del órgano de gobierno, sino que solamente constituyen un órgano representativo o jurídico de una comunidad indígena determinada a efecto de fortalecer su participación y representación política ante ese nivel de gobierno.

En este sentido, el hecho que al interior de una comunidad indígena determinada se lleve a cabo un proceso de elección bajo un sistema de usos y costumbres para designar a quien o quienes fungirán como representantes ante un ayuntamiento, no implica que por ese hecho las personas electas formen parte del órgano de gobierno al que pertenece dicha comunidad, como lo aduce el promovente en sus argumentos, en la medida que, como se señaló, sólo tendrán la facultad de representación ante el gobierno municipal. De ahí que tampoco corresponda a la norma impugnada prever si dichos representantes tendrán voz y voto en la toma de decisiones dentro del órgano de gobierno municipal y, por ende, tampoco si por el desarrollo de esa función percibirán algún tipo de compensación o apoyo.

Adicionalmente, hay que resaltar que la omisión legislativa que se denuncia, en todo caso, no es propia del Código Electoral del Estado de México, ya que esta regulación no se trata de una cuestión que corresponda a la materia electoral en estricto sentido, sino a las leyes orgánicas municipales, por tratarse de la manera en que los representantes políticos de las comunidades indígenas participarán en la toma de decisiones del órgano de gobierno municipal.

En este sentido, este Tribunal Pleno considera que los argumentos planteados por el partido político están relacionados con las actividades que habrá de realizar el representante de las comunidades y pueblos indígenas en el cabildo, así como las facultades y derechos inherentes a dicha representación, por cuanto hace a la toma de decisiones; todo lo cual atañe a la composición orgánica de los ayuntamientos, cuya regulación se

realiza en un cuerpo normativo diferente al del Código Electoral del Estado de México.

De tal manera que no se puede plantear la existencia de una omisión legislativa, del tipo que sea, si el Código Electoral del Estado de México no tiene por objeto regular las cuestiones que el partido político plantea.

Así, para estos efectos es necesario reproducir el artículo 1º del Código Electoral del Estado de México:

Artículo 1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el Estado de México, Regulan las normas constitucionales relativas a:

- I. Los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos del Estado de México.***
- II. Los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.***
- III. Las candidaturas independientes.***
- IV. La organización y funcionamiento del Instituto Electoral del Estado de México.***
- V. La función estatal de organizar y vigilar las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo, del Gobernador y de los ayuntamientos del Estado de México.***
- VI. La integración y funcionamiento del Tribunal Electoral, y el sistema de medios de impugnación.***
- VII. La consulta popular.***
- VIII. El referéndum.***

Del artículo transcrito se puede constatar que las omisiones que el partido político plantea no guardan relación con el objeto de regulación del Código Electoral del Estado de México, que regula cuestiones propiamente electorales.

Al efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que son de materia electoral las normas generales que establezcan el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos; y también aquellas que regulan aspectos vinculados, directa o indirectamente, con tales procesos o que deban influir en ellos directa o indirectamente.

Sirven de apoyo a lo anterior los criterios plasmados en las tesis de jurisprudencia P./J. 25/99 y P./J. 105/2004 de rubros siguientes:

- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.¹⁸
- CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO 404 DEL CONGRESO DE SAN LUIS POTOSÍ, POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE VILLA DE POZOS NO TIENE CARÁCTER DE LEY ELECTORAL, AUN CUANDO SU ARTÍCULO SEGUNDO

¹⁸ **Texto:** “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.”

TRANSITORIO PREVENGA LA CELEBRACIÓN DE
ELECCIONES PARA ELEGIR A SU
AYUNTAMIENTO.¹⁹

En relación con las tesis citadas, en las que este Alto Tribunal ya estableció que son normas electorales las que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales propiamente dichos, o que se encuentren vinculados directa o indirectamente con ellos; es menester dilucidar cuáles son los procesos electorales a que se hace referencia.

A efecto de dar respuesta al anterior planteamiento resulta necesario señalar que los artículos 41 fracción I, 115 fracciones I y VIII, 116 fracción IV inciso a), **122 inciso c) bases primera y segunda²⁰**, todos de la Constitución Federal, prevén ciertos

¹⁹ **Texto:** “El mencionado decreto, al no instituir principios rectores para la elección de un Ayuntamiento, ni cuestiones organizativas, administrativas o de otra índole relacionadas con las funciones de las autoridades electorales o la creación de órganos administrativos para fines del sufragio, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos políticos, límites a las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos, faltas administrativas y sus sanciones, distritación o redistribución, etcétera, sino la constitución de la nueva municipalidad, no constituye un acto de naturaleza electoral, aun cuando su artículo segundo transitorio establezca que conforme a la Ley Electoral del Estado, el Consejo Estatal Electoral proveerá lo conducente a efecto de que se lleve a cabo la elección del Ayuntamiento del Municipio de Villa de Pozos, San Luis Potosí, que deberá entrar en funciones a partir del 1o. de enero de 2004, pues dicha disposición sólo es una norma complementaria del Decreto 404 del Congreso de esa entidad federativa por el que se creó tal Municipio.”

²⁰ “ARTÍCULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:...”

Artículo 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:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...

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

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

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

principios constitucionales para la elección de determinados servidores públicos, a saber, los titulares del Poder Ejecutivo, los integrantes del Legislativo (tanto a nivel federal como local); los integrantes de los ayuntamientos, que comprende al presidente municipal, los regidores y los síndicos que la ley determine; así como para los órganos de gobierno del Distrito Federal (Jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa).

Es decir, dentro de la preceptiva constitucional, únicamente se establecen como procesos electorales regidos bajo sus principios, los relativos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, los de los Ayuntamientos y dos de los órganos de gobierno del Distrito Federal; sin embargo, ello no implica que a otros niveles no pueda

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;...

Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. (...)

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I.- Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II.- Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III.- En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invariablemente se observarán los criterios que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de esta Constitución;...

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;...

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I.- Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial. (...)"

preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, sino que dichos procesos no se regirán por los principios que para tal efecto prevé la Constitución Federal.

Así, el hecho de que constitucionalmente se reconozca que los representantes de los pueblos y comunidades indígenas puedan ser elegidos conforme a sus tradiciones y normas internas, ello no implica que tal procedimiento pueda ser considerado como un proceso electoral propiamente dicho y, por ende, que deba regirse por los principios previstos para las elecciones contempladas por la Constitución Federal.

En consecuencia, al no ser la elección de representantes de los pueblos y comunidades indígenas un proceso electoral contemplado por la Constitución Federal, las normas que regulan dicha elección no se trata de leyes electorales de las que prevé en el inciso f) de la fracción II de su artículo 105, y toda vez que los partidos políticos únicamente tienen legitimación para impugnar leyes en materia electoral, debe concluirse que la presente acción de inconstitucionalidad es infundada en relación con la omisión legislativa que se plantea.

Cobra aplicación al caso concreto el criterio plasmado en la tesis jurisprudencial 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 REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS

ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA
CONSTITUCIÓN FEDERAL.”²¹.

OCTAVO.- CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Los siguientes considerandos se ocuparán de analizar los diversos preceptos que combate el partido Movimiento Ciudadano, en torno al diseño normativo de las candidaturas independientes en el Estado de México.

PLAZOS Y PORCENTAJES DE APOYO CIUDADANO PARA REGISTRAR UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE

En primer lugar, el partido político impugna los artículos 97, **98**, 99, 100 y 101 en su conjunto, por “lo inequitativo y disfuncional de los tiempos para obtener el registro de un candidato independiente frente a un partido político”; y en segundo lugar impugna los artículos 99, 100 y 101, porque el porcentaje de firmas de ciudadanos que exigen para obtener el registro para ser candidato a gobernador, diputado e integrante de ayuntamiento “racionalmente resulta imposible de cumplir”.

Los artículos impugnados son los siguientes:

²¹ **Texto:** “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.”

Artículo 97. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan al Gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:

I. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de Gobernador contarán con sesenta días.

II. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo a diputados contarán con cuarenta y cinco días.

III. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de integrantes de los ayuntamientos contarán con treinta días.

El Consejo General podrá realizar ajustes a los tiempos establecidos en este artículo, a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se ciñan a lo establecido en las fracciones anteriores. Cualquier ajuste que el Consejo General realice deberá ser difundido ampliamente.

Artículo 98. Se entiende por actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano para satisfacer este requisito, en los términos de este Código.

Artículo 99. Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por electores de por lo menos sesenta y cuatro municipios, que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Artículo 100. Para la planilla de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la

elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Artículo 101. Para la planilla de integrantes de los ayuntamientos de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

De los anteriores preceptos se aprecia que sólo el artículo 97 contiene plazos para obtener respaldo ciudadano para registrar una candidatura independiente, ya que en el artículo **98** se definen las actividades que serán consideradas como actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano; mientras que los porcentajes de firmas de ciudadanos que deben reunir para obtener el registro para las candidaturas a gobernador, diputado e integrante de ayuntamiento, se encuentran, respectivamente, en los artículos 99, 100 y 101.

Por este motivo, el artículo 98 no puede ser objeto de estudio, ya que realmente no hay argumento alguno en contra de la definición que contiene, y este Tribunal Pleno tampoco puede buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad del mismo.

De tal manera que el análisis del artículo 97 se hará respecto de los plazos para obtener respaldo ciudadano para

registrar una candidatura independiente; y el de los artículos 99, 100 y 101 por el porcentaje de firmas de apoyo ciudadano que fijan para el mismo propósito.

En este orden, en contra de los plazos para obtener respaldo ciudadano para registrar una candidatura independiente (sesenta días para gobernador, cuarenta y cinco días para diputados y treinta días para integrante de ayuntamiento), aduce que son “inequitativos y disfuncionales” en contraposición al plazo de un año que otorgan los artículos 10, 11, 12 y 15 de la Ley General de Partidos Políticos, en correlación con los artículos 42, 45 y 46 del Código impugnado, a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos.

Los artículos de la Ley General de Partidos Políticos con los que compara los plazos del Código local son los siguientes:

Artículo 10.

- 1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda. (...)**

Artículo 11.

- 1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local. (...)**

Artículo 12.

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

- a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará: (...)**
- b) La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará: (...)**

Artículo 15.

1. Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Instituto o el Organismo Público Local competente, la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos: (...)

Los artículos del Código Electoral del Estado de México (con los que relaciona las disposiciones de Ley General de Partidos Políticos) son los que se enuncian a continuación:

Artículo 42. Los partidos políticos gozarán de los derechos y las prerrogativas que establecen la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, este Código y demás normativa aplicable. Asimismo, quedarán sujetos a las obligaciones señaladas en dichos ordenamientos.

Se regirán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse, de conformidad con las normas establecidas en sus estatutos.

Artículo 45. El costo de las certificaciones requeridas será con cargo al presupuesto del Instituto. Los servidores públicos autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.

En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el plazo previsto en este Código, dejará de tener efecto la notificación formulada.

Artículo 46. Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Instituto la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

- a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados.**
- b) Las listas nominales de afiliados de los distritos electorales o municipios, según sea el caso, a que se refiere este Código. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital.**
- c) Las actas de las asambleas celebradas en los distritos electorales o municipios, según sea el caso, y la de su asamblea local constitutiva.**

Luego, en contra de los **artículos 99, 100 y 101** argumenta que los porcentajes para obtener el registro son inequitativos para los aspirantes a candidatos independientes, porque exigen que la cédula de respaldo ciudadano esté integrada por el tres por ciento de la lista nominal con corte al treinta y uno de agosto al año previo a la elección, mientras que el número de afiliados para toda organización que pretenda constituirse como partido político no deberá ser menor al cero punto veintiséis por ciento del padrón electoral del distrito o municipio.

El artículo del Código Electoral del Estado de México con el que hace su comparación es el siguiente:

Artículo 44. Toda organización que pretenda constituirse como partido político local deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. La celebración, por lo menos en las dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, o municipio, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente, que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva. (...)

Al efecto, hace una estimación comparativa empleando el padrón electoral con corte al quince de julio de dos mil catorce, según la cual se requeriría un promedio de diecisiete mil afiliados para obtener el registro como partido político; mientras que un aspirante a candidato independiente, para obtener el registro para contender al cargo de gobernador requeriría un promedio de ciento noventa y seis mil ochocientos cincuenta cédulas de respaldo, de las cuales, obteniendo una cada minuto durante sesenta días, sólo recabaría ochenta y seis mil cuatrocientas. Lo que en su opinión también sucedería para los cargos de diputado y de integrante de ayuntamiento.

Por lo anterior, considera que las autoridades demandadas violan los principios señalados en los párrafos tercero y quinto del artículo 1º constitucional, en la medida que fueron omisas en respetar y garantizar el derecho humano de los ciudadanos de ser votado a través de candidaturas independientes en igualdad de circunstancias bajo principios de universalidad y progresividad, ya que “la imposición de reglas traducidas en barreras que tienen por

objeto anular el derecho de ser votado (en candidatura independiente) (...) redundante en la hipótesis de discriminación por el único hecho de no ser postulado por un partido político”.

Asimismo, reitera que el porcentaje requerido y el plazo en que se debe obtener “se traducen en obstáculos que anulan el principio de progresividad, ya que incluso sobrepasa el porcentaje del 1% que para el mismo objetivo exige el artículo 371 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

El precepto de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales con el que hace su comparación es el siguiente:

Artículo 371.

- 1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.**
- 2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.**
- 3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal**

de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

De la transcripción de los artículos invocados por el partido político, primero se aprecia que el plazo de un año para constituir un partido político lo calcula en función de la fecha que el artículo 11.1 de la Ley General de Partidos señala para dar aviso a la autoridad electoral correspondiente de su propósito de constituirse como partido político, y la fecha que el artículo 15.1 de la misma ley señala para presentar la solicitud de registro.

Mientras que la comparación de los porcentajes se hacen con los artículos 44 y 46 del mismo ordenamiento, que contemplan, respectivamente, el porcentaje de afiliados necesarios para constituir un partido político.

El concepto de invalidez planteado es infundado, primero, porque su argumento parte de un ejercicio de comparación entre sujetos desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes están, evidentemente, en una situación distinta, de tal forma que no se puede exigir que la legislación trate igual a sujetos de derecho que por su propia naturaleza son diferentes.

Por un lado, el artículo 41 de la Constitución Federal, en sus párrafos primero y segundo, dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de

ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo .

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal²², los candidatos independientes ejercen un derecho ciudadano para solicitar su registro como tales ante la autoridad electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación, pero sin adquirir la permanencia que sí tiene un partido.

A partir de estas diferencias no puede considerarse que las figuras jurídicas referidas sean equivalentes, pues tienen naturaleza y fines distintos, por lo que no es posible homologar a los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico sin comprometerse a mantener una organización política después de ella.

En este sentido, los partidos políticos y las candidaturas independientes constituyen formas diferentes de promoción política que justifican el trato diferenciado para su registro: mientras las organizaciones aspirantes a ser partidos ni siquiera se presentan ante los electores con precandidatos para recabar las firmas necesarias para contar con respaldo ciudadano; en el segundo caso, es la presencia personal del individuo –que se

²² Art. 35.- Son derechos del ciudadano:...

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

pretende postular como candidato sin partido— quien busca el respaldo ciudadano desde que pretende su registro.

Así, la circunstancia de que se prevean condiciones distintas para su registro no implica un trato desigual frente a sujetos equivalentes: ya que tratándose del registro de un nuevo partido no se trata de difundir las cualidades de un individuo frente a los potenciales electores, sino más bien, lo que se pretende es ofrecerles una nueva opción ideológica en sentido político, a la cual podrá adherirse la ciudadanía con la finalidad posterior de, ahora sí, presentar candidatos adeptos a la nueva organización.

Por tanto, tratándose de candidaturas independientes, si lo que se gestiona ante el electorado es demostrar que una persona cuenta con la aceptación de un sector importante de ese conglomerado, para que en la elección inmediata esa misma persona se presente registrada oficialmente, es lógico que este proceder no tiene un contenido equivalente al del registro de un nuevo partido, pues en este último caso es esencialmente un ideario político en abstracto el que se promueve, y no la personalidad política de un aspirante concreto a un específico cargo de elección popular.

Esta notable diferencia exige una amplia estrategia de adoctrinamiento entre la población por parte de las organizaciones aspirantes a nuevos partidos políticos, y por tanto también es lógico que consuman mayor tiempo en su preparación, por lo difícil que significa promover los ideales de un nuevo partido que busca permanecer más allá de una sola contienda, pero sin la figura personal de quienes podrían ser en un futuro postulados, cuyas trayectorias y carisma político

también pudieran influir decisivamente en la atracción de militantes y simpatizantes.

En suma, si en un caso lo que se promueve es el respaldo a una persona que pretende ser candidata independiente, y en el otro solamente el ideario político de una nueva organización que quiere ser partido, debe estimarse que no existe entre ambos supuestos una identidad tal que haga necesario un tratamiento igualitario respecto de los plazos legalmente establecidos para lograr demostrar un implante serio entre el electorado.

También debe considerarse, en apoyo de esa regulación legalmente diferenciada, que los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, tratándose de las candidaturas independientes, necesariamente implican una invitación a votar a su favor, pues es inherente a la difusión de la solicitud de respaldo popular a un individuo que se quiere registrar, que al mismo tiempo que pide a la ciudadanía que demuestre a la autoridad registral su simpatía para participar, también implícitamente les pida a los electores el futuro sufragio respectivo, en tanto que no se puede disociar una petición de otra, por lo que sería desventajoso para los partidos políticos y para las organizaciones que aspiraran a serlo, permitir que quienes quieren participar en forma independiente tuvieran un año tan solo para convencer a los sufragantes de que deben avalar su inscripción como candidatos, y hecho que fuera, procedieran adicionalmente a realizar su campaña propiamente dicha, incrementando notablemente la temporalidad de su propaganda frente a la que tendrían los candidatos partidistas, si se toma en cuenta que estos últimos solamente tendrían el plazo que duran las campañas para propalar el voto a su favor en forma concreta.

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y por Movimiento Ciudadano, en las que se planteó la inconstitucionalidad de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Colima por prever condiciones distintas entre candidatos independientes y partidos políticos; y las cuales fueron reiteradas –por el mismo motivo– respecto del Código Electoral del Estado de Michoacán en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, promovidas por los partidos Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Acción Nacional.

Finalmente, se considera que los plazos y los porcentajes señalados resultan razonables, en atención a las siguientes consideraciones:

En relación con los plazos previstos para la obtención del respaldo ciudadano, al resolver la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, el Tribunal Pleno consideró que la razonabilidad de los mismos depende de que se ajusten a la temporalidad que el propio Código prevé para el desarrollo de la etapa que los contiene.

Entonces, en el caso concreto, para poder determinar la razonabilidad de los plazos previstos en el Código Electoral del Estado de México para la obtención de apoyo ciudadano, es

necesario tener en cuenta que su artículo 236²³ divide el proceso electoral en cuatro etapas.

- 1) Preparación de la elección.
- 2) Jornada electoral.
- 3) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos.
- 4) Resultados y declaraciones de validez de la elección de Gobernador electo.

La primera de las etapas enunciadas, según dispone el artículo 237²⁴, inicia con la primera sesión del Consejo General, la cual debe celebrarse en la primera semana de septiembre del año anterior al de la elección para la que se haya emitido la convocatoria (la cual se debe publicar a más tardar el veinte de septiembre); y concluye al iniciar la jornada electoral, esto es, conforme al artículo 29²⁵, el primer domingo de junio del año de la elección que corresponda dependiendo de los cargos públicos que se vayan a renovar (cada seis años para gobernador y cada tres años para diputados e integrantes de ayuntamientos).

²³ 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.

²⁴ 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 septiembre del año anterior al de la elección correspondiente y concluye al iniciarse la jornada electoral.

²⁵ 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 y publicada a más tardar el veinte de septiembre del mismo año.

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

En esta etapa, por un lado los partidos políticos tienen que llevar a cabo diversas acciones, como son, entre otras, las precampañas en los procesos internos de selección de candidatos y el procedimiento para su registro; y por otro, los aspirantes a ser candidatos independientes tienen que pasar un proceso de selección.

En este sentido, el artículo 93²⁶ divide el proceso de selección de los candidatos independientes en cuatro etapas, a saber:

- 1) La convocatoria.
- 2) Los actos previos al registro de candidatos independientes.
- 3) La obtención del apoyo ciudadano.
- 4) El registro de candidatos independientes.

En relación con la convocatoria, el artículo 94²⁷ señala que el Consejo General del Instituto emitirá la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes. De tal manera que a partir de la publicación de dicha convocatoria, de conformidad con el artículo 95²⁸, los

²⁶ Artículo 93. Para los efectos de este Código, el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:

- I. La convocatoria.
- II. Los actos previos al registro de candidatos independientes.
- III. La obtención del apoyo ciudadano.
- IV. El registro de candidatos independientes.

²⁷ Artículo 94. El Consejo General del Instituto emitirá la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.

El Instituto dará amplia difusión a la convocatoria.

²⁸ Artículo 95. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto por escrito, en el formato que este determine.

Durante los procesos electorales locales en que se renueven el Gobernador, la Legislatura y los ayuntamientos, la manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al en que se emita la convocatoria y hasta que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:

- I. Los aspirantes al cargo de Gobernador, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.
- II. Los aspirantes al cargo de diputado por el principio de mayoría relativa, ante el vocal ejecutivo de la Junta Distrital correspondiente.

interesados en participar en el proceso electoral como candidatos independientes pueden manifestar la intención de postularse desde el día siguiente en que esto suceda y hasta que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano.

Ahora, el plazo para recabar el apoyo ciudadano puede iniciar en dos momentos: el primero, de acuerdo con el artículo 94, en la fecha que el propio Consejo General señale en la convocatoria que dirija a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes; y el segundo, de conformidad con el artículo 96²⁹, a partir del día siguiente en que los interesados hayan obtenido la calidad de aspirantes, lo cual sucede hasta que la autoridad electoral les haya extendido la constancia respectiva, ya que es a partir de ese momento cuando podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido.

Aunque existe una duplicidad respecto a la fecha en que debe iniciar el plazo para obtener el apoyo ciudadano, dicha circunstancia se explica si se toma en consideración que en la realidad se pueden verificar hechos de diversa índole que no hagan posible (a los electores o incluso a la propia autoridad electoral) ceñirse a la fecha preestablecida en la convocatoria: ya

III. Los aspirantes al cargo de integrantes de los ayuntamientos, ante el vocal ejecutivo de la Junta Municipal correspondiente.

Una vez hecha la comunicación indicada a la que se refiere el primer párrafo de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona jurídica colectiva constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal.

El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona jurídica colectiva para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La persona jurídica colectiva a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

²⁹ Artículo 96. A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, estos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

sea porque las constancias se expidan con posterioridad o, incluso, con anticipación. En el primero de los supuestos señalados se reduciría el plazo de la siguiente etapa para él o los perjudicados; mientras que en el segundo supuesto se beneficiaría a los interesados que obtuvieron la constancia anticipadamente.

Así, para que no se beneficie indebidamente a ninguno de los participantes en detrimento del principio de equidad en la contienda, el último párrafo del artículo 97 faculta al Consejo General para realizar ajustes a los tiempos establecidos, lo anterior, a fin de garantizar los plazos de registro y la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano. De tal forma que mediante el ejercicio de esta facultad se garantice que los plazos para todos los aspirantes a candidatos independientes sean de la misma duración.

Ahora, la duración de dichos plazos está determinada por el artículo 97³⁰, cuando señala que los aspirantes a los cargos de Gobernador, diputado e integrante de ayuntamiento, contarán, respectivamente, con sesenta, cuarenta y cinco y treinta días para realizar actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano requerido.

³⁰ Artículo 97. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan al Gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:

- I. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de Gobernador contarán con sesenta días.
- II. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo a diputados contarán con cuarenta y cinco días.
- III. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de integrantes de los ayuntamientos contarán con treinta días.

El Consejo General podrá realizar ajustes a los tiempos establecidos en este artículo, a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se ciñan a lo establecido en las fracciones anteriores. Cualquier ajuste que el Consejo General realice deberá ser difundido ampliamente.

Así, una vez concluidos los plazos para obtener el respaldo ciudadano correspondiente, se puede abrir la etapa de registro de los aspirantes a candidatos independientes.

Para estos efectos, el artículo 119³¹ señala que los plazos para el registro de las candidaturas independientes en el Estado de México son los mismos que se contemplan para las elecciones de gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

Al efecto, el artículo 251³² dispone que el plazo para el registro de candidatos a Gobernador dará inicio el décimo cuarto día anterior a aquél en que tenga lugar la sesión a que se refiere el artículo 253³³, y éste, a su vez, dispone que esta sesión se

³¹ Artículo 119. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección, serán los mismos que se señalan en el presente Código para Gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

El Instituto dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas independientes y a los plazos a que se refiere el presente artículo.

³² Artículo 251. Los plazos y órganos competentes para la recepción de la solicitud de registro de candidaturas son los siguientes:

I. Para candidatos a Gobernador, el plazo dará inicio el décimo cuarto día anterior a aquél en que tenga lugar la sesión a que se refiere el artículo 253 de este Código y concluirá el cuarto día anterior a aquél en que dicha sesión tenga lugar, ante el Consejo General.

II. Para diputados por el principio de mayoría relativa, el plazo dará inicio el décimo cuarto día anterior a aquél en que tenga lugar la sesión a que se refiere el artículo 253 de este Código y concluirá el cuarto día anterior a aquél en que dicha sesión tenga lugar, ante los consejos distritales respectivos.

III. Para miembros de los ayuntamientos, el plazo dará inicio el duodécimo día anterior a aquél en que tenga lugar la sesión a que se refiere el artículo 253 de este Código y concluirá el cuarto día anterior a aquél en que dicha sesión tenga lugar, ante los consejos municipales respectivos.

IV. Para diputados por el principio de representación proporcional, el plazo dará inicio el décimo cuarto día anterior a aquél en que tenga lugar la sesión a que se refiere el artículo 253 de este Código y concluirá el cuarto día anterior a aquél en que dicha sesión tenga lugar, ante el Consejo General.

El Instituto difundirá ampliamente la apertura del registro de las candidaturas y los plazos a que se refiere este artículo.

³³ Artículo 253. Recibida la solicitud de registro de la candidatura por el Presidente o el Secretario del órgano que corresponda, verificará dentro de las veinticuatro horas siguientes, que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo anterior.

Si de la verificación realizada se advierte que hubo omisión de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido correspondiente para que, hasta antes de la fecha en que sesione el Consejo respectivo para el otorgamiento de registros, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre que esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala este Código.

Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de los plazos previstos, será desechada de plano y no se registrará la candidatura o las candidaturas.

El Consejo General celebrará sesión para registrar las candidaturas para Gobernador el sexagésimo tercero día anterior al de la jornada electoral. Para el caso del registro de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, la sesión del Consejo General tendrá lugar el trigésimo octavo día anterior al de la jornada electoral.

debe llevar a cabo el sexagésimo tercer día anterior al de la jornada electoral (primer domingo de junio), y concluirá el cuarto día anterior a aquél en que dicha sesión tenga lugar.

Así, toda vez que el inicio de la etapa de registro de los aspirantes a candidatos independientes se debe sincronizar con los plazos que prevé el artículo 251, la etapa de obtención de apoyo ciudadano no se puede prolongar de manera indefinida.

Por este motivo, los plazos de sesenta, cuarenta y cinco y treinta días a los que se refiere el precepto combatido no sólo son congruentes con la duración que, conforme al Código Electoral del Estado de México, corresponde a la etapa de obtención del respaldo ciudadano, sino que prácticamente la agotan.

Así las cosas, atento a las consideraciones hasta aquí desarrolladas, es posible concluir que los argumentos del accionante que han sido analizados resultan infundados, pues los plazos previstos en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano son razonables, en tanto que posibilitan el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos del Estado de México a aspirar a ser registrados como candidatos independientes, pues se ajustan al modelo que, en relación con esta figura, ha sido establecido por el Congreso local.

Los consejos distritales celebrarán sesión para registrar las candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa el trigésimo octavo día anterior al de la jornada electoral.

Los consejos municipales celebrarán sesión para registrar las planillas para miembros de los ayuntamientos el trigésimo octavo día anterior al de la jornada electoral.

Los consejos distritales y municipales comunicarán de inmediato al Consejo General el acuerdo relativo al registro de candidaturas, fórmulas o planillas que hayan realizado durante la sesión a que se refiere el presente artículo.

Al concluir las sesiones de registro, el Secretario Ejecutivo o los vocales, según corresponda, harán pública la conclusión del registro de candidaturas, fórmulas o planillas, dando a conocer los nombres de los candidatos o de la integración de las fórmulas o planillas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.

En efecto, tal como se razonó con antelación, la disposición que se estima contraria a la Constitución Federal permite que quienes aspiren a ser registrados como candidatos independientes busquen el respaldo ciudadano durante prácticamente todo el tiempo que dura la etapa correspondiente, la cual no podría aumentarse, pues entonces desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad, que se encuentra formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

Por tanto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes no podría incrementarse sin medida pues, si así fuera, entonces afectaría al resto de las etapas determinadas por el legislador estatal, que dependen de ella, y esto haría nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, y recogido en la legislación del Estado de México, dirigido a que los ciudadanos puedan aspirar a ocupar un cargo público de manera independiente a los partidos políticos.

De esta forma, es válido concluir que el diseño establecido en la legislación estatal sobre este tema en particular resulta idóneo y razonable para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter.

Ahora, por cuanto hace a la razonabilidad de los porcentajes para obtener apoyo ciudadano, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, sostuvo que los Estados gozan de libertad para configurar las candidaturas independientes, atento a lo previsto en los artículos 35 fracción II, 41 y 116 fracción IV de la

Constitución Federal, así como el Segundo Transitorio del decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que precisan los lineamientos elementales a los cuales deben sujetarse dichas candidaturas, entre los que no se encuentra alguno relativo a los valores porcentuales de referencia.

Asimismo, se señaló que los porcentajes en comento se relacionan con el número de electores que un candidato independiente debe reunir para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión...) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Ahora bien, como se apuntó previamente, el porcentaje del tres por ciento de la lista nominal de electores a se refieren los artículos 99, 100 y 101³⁴, es exigido, de manera común, para poder ser registrado como candidato independiente a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir,

³⁴ Artículo 99. Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por electores de por lo menos sesenta y cuatro municipios, que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Artículo 100. Para la planilla de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Artículo 101. Para la planilla de integrantes de los ayuntamientos de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Gobernador, diputados o integrantes de ayuntamiento, aunque se precisa que éste debe estar distribuido, en el primer caso, por electores de por lo menos sesenta y cuatro municipios que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas; y en el segundo y en el tercer caso, de ciudadanos que representen por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Respecto del primer tópico, esto es, el porcentaje único o común, importa puntualizar que éste se encuentra directamente relacionado con el número de manifestaciones de apoyo que requerirá cada aspirante para poder ser registrado como candidato independiente.

En este escenario es inconcuso que a quien aspire a contender en la elección a Gobernador se le impone acreditar un mayor número de apoyos o respaldos, en tanto que la lista de la elección en la que contendrá es mayor a las que corresponden a los diputados y ayuntamientos, pues abarca la totalidad del Estado, mientras que las otras dos se relacionan con los espacios propios de los distritos o municipios respectivos.

No obstante lo anterior, la diferencia indicada se entiende razonable y congruente con los fines perseguidos con el establecimiento de las candidaturas ciudadanas, pues no debe soslayarse que el aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador podrá obtener el número de apoyos que requiere para arribar al porcentaje referido en un universo de ciudadanos

que es mayor al que corresponde a los otros supuestos previstos en la norma.

Esto es, la cantidad de apoyo requerido está directamente relacionado con el de número de sujetos entre los que podrá obtenerse, y en esta lógica, la previsión combatida no es contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, ni resulta incongruente con los fines que persigue la Constitución Federal.

Lo mismo ocurre en cuanto a la exigencia de distribución contenida en el precepto combatido, con independencia de que se haya establecido que el aspirante a candidato independiente a Gobernador debe acreditar su apoyo en por lo menos sesenta y cuatro municipios que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas, mientras que quien quiera ser diputado o integrante de ayuntamiento debe hacerlo en, al menos, la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Ello, pues la diferencia referida no es inconstitucional en sí misma, en principio, porque se estableció en el ámbito de libertad de configuración con el que cuenta la legislatura estatal sobre el particular y, además, porque en ambos casos es posible alcanzar la finalidad antes referida, relativa a acreditar que el aspirante a candidato independiente cuenta con respaldo suficiente en el espacio geográfico en el que se llevará a cabo la elección, y por tanto resulta justificado que participe en el proceso comicial correspondiente.

En mérito de lo anterior, como se adelantó, es infundado el concepto de invalidez que ha sido analizado y, por ende, lo conducente es reconocer la validez de los plazos y los porcentajes para el registro de candidatos independientes, contenidos en los artículos 97, 99, 100 y 101 del Código Electoral del Estado de México.

NOVENO.- NEGATIVA DE REGISTRO POR INCUMPLIR LA OBLIGACIÓN DE ENTREGAR INFORMES DE INGRESOS Y EGRESOS PARA ACTOS TENDENTES A RECABAR EL APOYO CIUDADANO.

En contra de los **artículos 113 y 114** plantea una violación al segundo párrafo del artículo 14 constitucional, porque considera que es una sanción extrema negar el registro como candidato independiente al aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del plazo para recabar el apoyo ciudadano; aunado a que “no prevé ninguna de las etapas del procedimiento mínimo que habrá de seguirse para la imposición de la sanción, sin la posibilidad de ponderar y valorar las circunstancias para agotar un catálogo de medios de apremio, correcciones disciplinarias y sanciones, tal cual lo estipulan los artículos 456 y 471 del mismo Código Electoral impugnado”.

A su juicio, la desigualdad de trato para los candidatos independientes sólo es para limitar el ejercicio de su derecho de acceso al cargo y ser votado, ya que los actos anticipados de campaña se sancionan con la negativa de registro, lo mismo que la utilización o contratación de radio y televisión, incluso, en el caso de que ya estén registrados, se les cancela por exceder el tope de gastos de campaña, además de que se les exige utilizar

una cuenta bancaria hasta la conclusión de las campañas, supervisada por la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, para los partidos políticos que excedan el tope de gastos de campaña sólo es causal de nulidad de la elección, misma que será consecuencia de un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales electorales, tal cual lo señala la Constitución Federal y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el propio Código Electoral del Estado de México.

Sin embargo, al igual que con los plazos y porcentajes, tampoco en este caso se puede derivar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados comparando el régimen de los candidatos independientes con el de los partidos políticos, ya que son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado. De tal suerte que por las mismas razones expresadas en el apartado anterior, también en éste resultan infundados los argumentos en los que plantea que la desigualdad de trato para los candidatos independientes sólo es para limitar el ejercicio de su derecho de acceso al cargo y ser votado.

Ahora, el texto de los artículos impugnados es el siguiente:

Artículo 113. El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como candidato independiente.

Artículo 114. Los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente no entreguen los informes antes señalados, serán sancionados en los términos de este Código.

El primero de los artículos impugnados señala que le será negado el registro al aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano que se menciona en el inciso e) de la fracción II del artículo 120:

Artículo 120. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

I. Presentar su solicitud por escrito.

La solicitud de registro deberá contener:....

II. Acompañar la solicitud con la documentación siguiente:...

e) Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano. (...)

Mientras que el segundo hace una remisión a las disposiciones del propio Código para sancionar al aspirante que no obtuvo el registro y que no entregó dicho informe.

Contrario a lo sostenido por el partido político, el primero de los artículos no contempla ni una sanción administrativa ni una sanción penal, sino un motivo de improcedencia. Por este motivo, no resulta inconstitucional que se le niegue el registro como candidato independiente al aspirante que no entregue el referido informe en el plazo señalado, ya que en términos de la fracción II del artículo 120 dicha documentación es indispensable para solicitar el mismo; de tal forma que es una consecuencia lógica en cualquier trámite en cualquier parte del mundo que el mismo sea improcedente si no se acompaña la solicitud con la documentación respectiva; máxime que los aspirantes cuentan con un plazo razonable para colmar este requisito.

Por el mismo motivo, al no tratarse de la imposición de una sanción, no resulta necesario que se establezcan las formalidades esenciales del procedimiento cuando la solicitud se tenga por no presentada. Aunado a que el aspirante cuenta con medios de impugnación en contra de esta determinación en términos del propio Código, la cual, si bien no se prevé un supuesto de procedencia de forma expresa en su contra (como sí se contempla para el caso de que se le niegue el registro a un ciudadano propuesto por un partido político, o cuando se le niegue el registro como partido político a una asociación que pretenda constituirse como tal), lo cierto es que sí se trata de un acto que afecta un derecho político electoral y que, por tanto, se puede impugnar de conformidad con el inciso c) de la fracción I del artículo 409:

Artículo 409. En cualquier momento podrá ser interpuesto el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local, que sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

I. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

a) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular local.

En los procesos electorales locales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según

corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, deberá remitir el expediente para que sea resuelto por éste, junto con el juicio promovido por el ciudadano.

b) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del Estado, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político local o agrupación política local. La demanda deberá presentarse por medio de quien ostente la representación legítima.

c) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el primer párrafo del presente artículo.

Luego, por cuanto hace al segundo de los artículos, si bien el mismo contempla una remisión para que los aspirantes que no obtuvieron el registro y que no entregaron dicho informe sean sancionados, la sanción no puede consistir en la negativa de registro por la misma definición que se hace de los aspirantes, y al igual que en el supuesto anterior, el aspirante cuenta con medios de impugnación si considera que indebidamente se le negó el registro o se le sancionó.

Incluso, supliendo la deficiencia de sus argumentos y considerando que impugna sendos artículos por constituir restricciones irrazonables a las candidaturas independientes, este Tribunal Pleno suscribe la opinión de la Sala Superior en el sentido de que se trata de una medida adecuada, necesaria e idónea para que la autoridad administrativa electoral pueda cumplir con su actividad fiscalizadora prevista en el artículo 41,

párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque no entregar el informe de ingresos y egresos, además de constituir el incumplimiento de una obligación como se menciona en la fracción VII del artículo 116³⁵, implica que el aspirante no quiere sujetarse a la fiscalización respectiva y que, por consecuencia, la autoridad administrativa electoral local no se encuentre en condiciones de realizar ningún tipo de fiscalización para determinar la licitud de los recursos allegados para obtener el respaldo ciudadano y, en su caso, si no se dio una eventual desviación de recursos para alcanzar un objetivo diverso al antes referido.

En consecuencia, la negativa de registro como candidato ciudadano por no presentar los aludidos informes resulta ser una medida adecuada, toda vez que ello, de concederse un eventual registro sin la fiscalización atinente, podría afectar el principio de equidad en la contienda electoral en detrimento de los demás participantes.

Por estos motivos, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 113 y 114 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO.- NEGATIVA DE REGISTRO POR REBASAR EL TOPE DE GASTOS PARA ACTOS TENDENTES A RECABAR EL APOYO CIUDADANO.

³⁵ Artículo 116. Son obligaciones de los aspirantes:...
VII. Rendir el informe de ingresos y egresos.

También por desigualdad de trato considera que los **artículos 106 y 108** son inconstitucionales a la luz del inciso a) del tercer párrafo de la base IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el texto constitucional no distingue ni señala un trato desigual entre partidos políticos y candidatos independientes cuando rebasen el tope de gastos de campaña; sin embargo, los artículos impugnados sancionan con la negativa de registro a los candidatos independientes “sin que siquiera se haya dado el supuesto de haber rebasado el tope constitucional que es del cinco por ciento”, mientras que a los partidos políticos, en la misma hipótesis, solo los hace acreedores a una sanción económica previa garantía de audiencia. Esto, en su concepto, implica “la anulación del derecho de ser votado, por ser un candidato independiente y haber rebasado gastos de campaña”.

El texto de los artículos impugnados es el siguiente:

Artículo 106. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

Artículo 108. Los aspirantes que rebasen el tope de gastos señalado en el artículo anterior perderán el derecho a ser registrados como candidato independiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, se cancelará el mismo.

El primero de los artículos citados limita la fuente de financiamiento de los aspirantes a obtener el registro como candidatos independientes a recursos privados, sujetando su monto al tope de gastos que que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado;

mientras que el segundo de los artículos sanciona con la pérdida del registro al aspirante que rebase dicho tope.

Por su parte, el precepto constitucional que estima violado dispone:

Artículo 41.- (...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

De la lectura de los preceptos transcritos a la luz de los conceptos de invalidez se puede apreciar que sus argumentos resultan infundados, ya que como se ha hecho mención en los dos apartados anteriores, tampoco en este caso se puede derivar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados comparando el régimen de los candidatos independientes con el de los partidos políticos, ya que son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado.

De tal suerte que por las mismas razones expresadas en los apartados anteriores, también en este caso resultan infundados los argumentos en los que plantea la desigualdad de trato en las sanciones por rebasar los topes de gastos de campaña.

Asimismo, debe agregarse que la medida correctiva establecida en el precepto impugnado encuentra razonabilidad respecto de la naturaleza y alcances de las conductas que pueden dar lugar a imponerla.

Como fue sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, en el supuesto de que no logre determinarse la licitud de los recursos erogados en la etapa precedente, o bien, se concluya que se rebasó el tope de gastos o el límite de aportaciones permitidas, la finalidad que se persigue es, por una parte, evitar la injerencia de recursos irregulares dentro del financiamiento de los candidatos ciudadanos y, por otra, garantizar la certeza y equidad de su participación, respecto del resto de los contendientes.

En este sentido, la negativa de registro ante la actualización de las conductas antes referidas resulta ser una medida adecuada para el cumplimiento de los fines antes señalados, pues garantiza que se cumpla con los principios de legalidad, equidad y certeza que deben regir en los procesos electorales.

Así las cosas, contrariamente a lo señalado por el accionante, lo establecido en el precepto que ahora se combate no está encaminado a restringir los derechos de votar y ser

votados de los candidatos independientes, sino que se prevé con la intención de que éste se ajuste a los parámetros de legalidad necesarios para garantizar los principios que rigen la materia, a los que se aludió en párrafos precedentes.

En este orden de ideas, como se adelantó, son infundados los conceptos de invalidez que hace valer el accionante y, por tanto, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 106 y 108 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO PRIMERO.- REQUISITOS ADICIONALES DE REGISTRO PARA LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES.

Los **artículos 117, 118 y 120** los considera violatorios de los artículos 35, 41 y 116 constitucionales, porque no existe concordancia entre los requisitos que los artículos 16 y 17 prevén para ser gobernador, diputado e integrante de ayuntamiento, con los requisitos de elegibilidad para los candidatos independientes, porque a éstos se les pide además: copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar vigente, los datos de identificación de la cuenta bancaria “aperturada” (sic) para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, los informes de gastos y egresos el apoyo ciudadano, la cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y copia de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan apoyo en el porcentaje requerido en los términos de la ley. Sobre este último requisito afirma que “exhibir la copia de la credencial para votar no garantiza por sí sola el apoyo expresado en ese momento, tan es así que el ciudadano al momento de sufragar debe gozar de la libertad para elegir con su voto a quien realmente le haya convencido

políticamente, de lo contrario estaríamos en el supuesto de violación a los principios del voto libre y secreto”.

El texto de los artículos impugnados es el siguiente:

Artículo 117. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes en las elecciones locales de que se trate, deberán satisfacer, además de los requisitos señalados por la Constitución Local, los señalados en este Código.

Artículo 118. Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.

Artículo 120. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

I. Presentar su solicitud por escrito.

La solicitud de registro deberá contener:

- a) Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante.**
- b) Lugar y fecha de nacimiento del solicitante.**
- c) Domicilio del solicitante y tiempo de residencia en el mismo.**
- d) Ocupación del solicitante.**
- e) Clave de la credencial para votar del solicitante.**
- f) Cargo para el que se pretenda postular el solicitante.**
- g) Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones.**
- h) Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes.**

II. Acompañar la solicitud con la documentación siguiente:

- a) *Formato en el que manifieste su voluntad de ser candidato independiente, a que se refiere este Código.*
- b) *Copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar vigente.*
- c) *La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el candidato independiente sostendrá en la campaña electoral.*
- d) *Los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de este Código.*
- e) *Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano.*
- f) *La cédula de respaldo que contenga el nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de este Código.*
- g) *Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:*
 - 1. *No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano.*
 - 2. *No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en este Código.*
 - 3. *No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como candidato independiente.*
- h) *Escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el Instituto Nacional Electoral.*

Los artículos con los que considera no existe concordancia son los siguientes:

Artículo 16. Los ciudadanos que reúnan los requisitos que establece el artículo 68 de la Constitución Local son elegibles para el cargo de Gobernador del Estado de México.

Los ciudadanos que reúnan los requisitos que establece el artículo 40 de la Constitución Local son elegibles para los cargos de diputados a la Legislatura del Estado.

Los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 119 y que no se encuentren en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 120 de la Constitución Local, son elegibles para ser miembros de los ayuntamientos.

Los ciudadanos que se hayan separado de un cargo público para contender en un proceso electoral, podrán reincorporarse al mismo una vez concluidos los cómputos de la elección en la que participe.

Artículo 17. Además de los requisitos señalados en el artículo anterior, los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a Gobernador, Diputado o miembro de Ayuntamiento deberán satisfacer lo siguiente:

I. Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva.

II. No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Electoral o funcionario de este, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.

III. No formar parte del servicio profesional electoral del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.

IV. No ser consejero electoral en el consejo general, del Instituto ni secretario ejecutivo, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.

V. No ser consejero electoral en los consejos distritales o municipales del Instituto ni director del mismo, durante el proceso electoral en curso.

VI. No ser integrante del órgano de dirección de los organismos a los que la Constitución Local otorga autonomía, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

VII. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de los organismos públicos desconcentrados o descentralizados de la administración pública estatal, a menos que se separen noventa días antes de la elección.

VIII. Ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político que lo postule.

De los artículos transcritos se aprecia lo siguiente:

Primero, que el artículo 16 remite a la Constitución Política del Estado de México para verificar los requisitos de elegibilidad para ser diputado (artículo 40), Gobernador (artículo 68) e integrante de ayuntamiento (artículos 119 y 120):

Artículo 40.- Para ser diputado propietario o suplente se requiere:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos;***
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia***

efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección;

- III. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal;*
- IV. Tener 21 años cumplidos el día de la elección;*
- V. No ser ministro de algún culto religioso, a menos de que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos 5 años antes del día de la elección;*
- VI. No ser consejero presidente o consejero electoral, en los consejos distritales o municipales del Instituto Electoral del Estado de México, salvo que se hubiera separado del cargo dos años antes del día de la elección;*
- VII. No ser diputado local, diputado federal o senador en ejercicio;*
- VIII. No ser juez, magistrado ni integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, servidor público federal, estatal o municipal;*
- IX. No ser militar o jefe de las fuerzas de seguridad pública del Estado o de los municipios en ejercicio de mando en el territorio del distrito o circunscripción por el que se pretenda postularse.*

En el caso a que se refieren las tres fracciones anteriores, podrán postularse si se separan del cargo noventa días antes de las elecciones ordinarias y treinta de las extraordinarias.

El Gobernador del Estado, durante todo el período del ejercicio, no podrá ser electo diputado.

Artículo 68.- Para ser Gobernador del Estado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos;*
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a cinco años, anteriores al día de la elección.*

Se entenderá por residencia efectiva para los efectos de esta Constitución, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente;

- III. Tener 30 años cumplidos el día de la elección;*
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, a menos que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección; y (sic)*
- V. No ser servidor público en ejercicio de autoridad, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del Estado en los últimos 90 días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día de la fecha de la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria.*
- VI. No contar con una o más nacionalidades distintas a la mexicana.*

Artículo 119.- Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;*
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y*
- III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.*

Artículo 120.- No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

- I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;*
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;*
- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;*
- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;*

- V. *Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y*
- VI. *Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.*

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones de la I a la V serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos noventa días antes de la elección.

Segundo, que el artículo 117 sólo señala que los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes en las elecciones locales tendrán que cumplir también los requisitos que señale el propio Código.

Tercero, que el artículo 118 condiciona el registro de los dirigentes de los partidos políticos como candidatos independientes a que se separen de la dirigencia con tres años de anticipación.

Cuarto, que el artículo 120 señala los datos que la solicitud de registro debe contener y la documentación que se debe acompañar a la misma.

Con base en las anteriores apreciaciones se llega a la convicción de que los argumentos del partido político resultan infundados:

Primero, porque el artículo 117 no define ningún requisito de elegibilidad, sino que sólo prevé la obligación de los candidatos independientes de cumplir los requisitos señalados por la

Constitución local y los señalados en el Código Electoral del Estado de México.

Segundo, porque los requisitos del artículo 120 no son requisitos de elegibilidad, es decir, condiciones que tengan por objeto determinar quién puede ejercer el derecho político electoral a ser votado, sino que los datos y la documentación que solicita son requisitos de trámite para acreditar la solicitud de registro.

Tercero, porque a pesar de que el artículo 118 sí adiciona un requisito de elegibilidad adicional a los señalados en la Constitución Política local, es razonable que los dirigentes de los partidos políticos tengan que separarse con tres años de anticipación de la dirigencia para poder ejercer este derecho político electoral.

Como ya señaló este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, la lógica y razón constitucional de las candidaturas independientes consiste en que se postulen, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.

Para garantizar esta independencia partidista resulta legítimo exigir a los dirigentes de los partidos políticos un plazo razonable de separación del cargo para postularse como candidatos independientes, ya que así se puede garantizar su desvinculación de los partidos políticos, de otra manera existiría la posibilidad de hacer un fraude a la ley, incluso a la Constitución Federal, ya que los propios partidos políticos, además de registrar a sus candidatos de partido, podrían abarcar el espacio que le corresponde a los candidatos independientes con personas que

pertenecen al propio partido, desvirtuando la figura de la candidatura independientes.

En este sentido, la medida temporal pretenden evitar precisamente que un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas, forme un contubernio con el partido político para tener dos candidatos para el mismo cargo, o a la inversa, un miembro inconforme con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente aprovechando la proyección que éste le proporciona.

Al efecto, conviene reproducir las razones del Constituyente Permanente para incorporar las candidaturas independientes en el sistema electoral:

“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político. Estas comisiones unidas coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político. (...)

Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia,

generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.

Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos "independientes", es decir, postulados al margen de los partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.

Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representativos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.

No escapa a quienes integramos las comisiones unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en

armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.

Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.

La solución no está, a juicio de las comisiones dictaminadoras, en mantener el estatus quo y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

Por lo anterior, estas comisiones unidas proponen introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.”

Así, puede sostenerse que las normas que establecen un plazo de separación como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida, precisamente, la de preservar el carácter independiente de la candidatura en los términos de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal.

En cuanto a la razonabilidad del plazo, su fijación queda dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador local; sin embargo, se aprecia que los tres años que exige la norma impugnada no resulta desproporcionado, en la medida que corresponde con la duración de una legislatura o el periodo de gobierno de un ayuntamiento, de tal forma que en ese plazo no es posible favorecerse de los correligionarios a los que promovió para ocupar un cargo público durante su dirección, garantizando la pérdida de vinculación con el partido político.

En congruencia con lo anterior, se reitera que son infundados los argumentos del partido político, pues este Tribunal Pleno considera que los requisitos y restricciones contenidos en las normas combatidas sí son constitucionales.

Por estos motivos, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 117, 118 y 120 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO SEGUNDO.- RESTRICCIÓN AL DERECHO DE AUDIENCIA PARA SUBSANAR LOS REQUISITOS QUE SE HAYAN OMITIDO EN LA SOLICITUD DE REGISTRO.

Por violación a los artículos 1º, 14 y 35 fracción III constitucionales, en específico, a la garantía de audiencia de los

candidatos independientes, impugna la parte final del **artículo 122**, que señala “siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señale esta Ley”; así como su segundo párrafo donde establece que “si se advierte que la solicitud se realizó en forma extemporánea, se tendrá por no presentada”.

En su opinión, la Constitución Federal ubica a los candidatos independientes en el mismo parámetro que a los partidos políticos de nueva creación, y en la exposición de motivos del Constituyente Permanente se puede deducir que “los ciudadanos que aspiren a registrarse como candidatos independientes deben tener de manera directa e indubitable, la posibilidad mediante la garantía de audiencia, de subsanar las omisiones del o los requisitos que hayan sido observados”.

A su favor cita la tesis de jurisprudencia 3/2013 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: “REGISTRO DE PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA.”³⁶.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 122. Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al solicitante o a su representante para que, dentro

³⁶ **Texto:** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 14, 35, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que son derechos del ciudadano asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; que a toda persona se le debe dar la oportunidad de defenderse o manifestar lo que a su derecho corresponda previamente al acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos y que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En este sentido, se debe observar la garantía de audiencia en los procedimientos de registro de partidos o agrupaciones políticas, para lo cual, una vez verificada la documentación presentada, las autoridades electorales deben prevenir o dar vista a los solicitantes con las inconsistencias o irregularidades formales que se encuentren, a fin de conceder, en términos razonables, la oportunidad de que se subsanen o desvirtúen las respectivas observaciones. Lo anterior, a fin de implementar las medidas apropiadas y efectivas que lleven a su máxima dimensión el derecho fundamental de libre asociación política. (Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 13 y 14.)

de las cuarenta y ocho horas siguientes, subsane el o los requisitos omitidos, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala este Código.

Si no se subsanan los requisitos omitidos o se advierte que la solicitud se realizó en forma extemporánea, se tendrá por no presentada.

Contrario a lo que manifiesta el partido político, el artículo impugnado tiene la finalidad de permitir que los candidatos independientes subsanen las omisiones que hayan tenido en la solicitud de registro como candidato independiente; y si bien condiciona la procedencia del registro a que la omisión se pueda subsanar dentro de los plazos que señala el propio Código Electoral, esa circunstancia es imputable, en todo caso, al solicitante, y no a la autoridad administrativa o a la legislación.

Lo anterior, aunado a que la consecuencia lógica de realizar un trámite sin proporcionar los datos requeridos o sin acompañar la documentación necesaria, es que el mismo resulta improcedente, como se señaló anteriormente, lo cual ocurre también cuando un trámite se realiza de forma extemporánea.

De tal manera que resulta infundado que el artículo impugnado se aparte de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia electoral, puesto que su finalidad es brindar a los aspirantes a candidatos independientes la oportunidad de subsanar las omisiones en las que hayan incurrido en su solicitud de registro.

De la misma forma resulta infundado que los aspirantes a candidatos independientes no cuenten con garantía de audiencia, ya que estos cuentan con medios de impugnación si consideran

que indebidamente se les negó el registro, en los términos que se ha señalado en los apartados anteriores.

Finalmente, al igual que en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 (promovidas por los partidos Movimiento Ciudadano, del Trabajo, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano), en el presente caso los plazos para el registro de aspirantes a registrarse como candidatos independientes están asociados, por disposición legal, a los plazos para el registro de candidatos de los partidos políticos, como se constató en el considerando octavo de la presente ejecutoria.

Por este motivo, en el presente caso también resulta justificado y congruente que el legislador hubiese previsto que las prevenciones y desahogo para cubrir requisitos faltantes de los candidatos independientes solamente se dicten, o se tengan por cumplimentados “...siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala este Código.”; pues si no fuera así, se produciría el riesgo de paralizar la declaratoria de candidaturas registradas por la circunstancia de que alguno de los interesados se encontrara en vías de complementar la información faltante, o peor aún, apenas en los trámites para notificarle el requerimiento de ella.

Proporción guardada, la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Federal igualmente condicionó la resolución de los medios de impugnación a la circunstancia de que se pudieran materializar los efectos de las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual reafirma la importancia de que las distintas etapas del proceso electoral se desenvuelvan

estrictamente dentro de los tiempos señalados para su conclusión, pues de otra forma no habría tiempo suficiente para tramitar y resolver los recursos que posteriormente pudieran promoverse, en los siguientes términos:

“Artículo 99...

[...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; [...]

Finalmente, el mandato legal contenido en el último párrafo del artículo 122, al disponer que “Si no se subsanan los requisitos omitidos o se advierte que la solicitud se realizó en forma extemporánea, se tendrá por no presentada.”, tampoco se observa que prive de oportunidad de defensa a los candidatos independientes que pretendan su registro con documentación incompleta, pues precisamente el requerimiento para que su solicitud quede debidamente requisitada en un plazo de cuarenta

y ocho horas es la forma como se satisface la obligación de ser oídos antes de privárseles de la posibilidad de ser tomados oficialmente en cuenta para la elección.

Por estos motivos, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 122 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO TERCERO.- LAS FIRMAS DE APOYO CIUDADANO NO SE COMPUTARÁN CUANDO NO SE ACOMPAÑEN LAS COPIAS DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR VIGENTE.

En relación con el **artículo 123** alega la misma diferencia de trato, pero en este caso porque las firmas de apoyo ciudadano no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando no se acompañen las copias de la credencial para votar vigente, cuando este requisito no se exige para obtener el registro como partido político y que –reitera– “exhibir la copia de la credencial para votar no garantiza por si sola el apoyo expresado en ese momento, tan es así que el ciudadano al momento de sufragar debe gozar de libertad para elegir con su voto a quien realmente le haya convencido políticamente, de lo contrario estaríamos en el supuesto de violación a los principios del voto libre y secreto”.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 123. Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en este Código, el Instituto procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda, según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores.

Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- I. Nombres con datos falsos o erróneos.***
- II. No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente.***
- III. En el caso de candidatos a Gobernador, no tengan su domicilio en el Estado.***
- IV. En el caso de candidatos a Diputado Local, los ciudadanos no tengan su domicilio en el distrito para el que se está postulando.***
- V. En el caso de candidatos a integrantes de los ayuntamientos, los ciudadanos no tengan su domicilio en el municipio para el que se está postulando.***
- VI. Los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal.***
- VII. En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, solo se computará una, la primera manifestación presentada.***

De la transcripción anterior se aprecia que el partido político impugna la fracción II, por ser ésta la que señala que el Instituto Electoral local no computará las firmas que no se acompañen con la copia de la credencial para votar vigente para efectos de determinar si se cubrió el porcentaje de apoyo ciudadano necesario para obtener el registro como candidato independiente.

Los argumentos del partido político resultan infundados, primero, porque –se reitera– no se puede derivar la inconstitucionalidad del precepto impugnado comparando el régimen de los candidatos independientes con el de los partidos políticos, ya que son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado; segundo, porque este Tribunal

Pleno considera que se trata de un requisito razonable e idóneo para acreditar la autenticidad de la cédula de apoyo ciudadano del candidato independiente.

Lo primero, porque no es una carga excesiva para los aspirantes recabar copia de las credenciales de elector de las personas que suscriban la cédula de apoyo ciudadano; y si bien exhibir la copia de la credencial para votar no compromete su voto, como hace ver el partido político, lo cierto es que sí constituye una forma de constatar la autenticidad de su firma y, por ende, de su intención de apoyar el aspirante que pretende obtener el registro como candidato independiente.

Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014, este Tribunal Pleno sostuvo que este tipo de requisitos constituyen elementos mínimos necesarios para acreditar que los aspirantes a candidatos independientes cumplen las condiciones básicas de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, cuando menos, en lo relativo a la representatividad que debe tener, conforme a la norma comicial del Estado, para participar en condiciones de equidad en la contienda electoral.

En este sentido, contrariamente a lo señalado por el accionante, la previsión que se tilda de inconstitucional, en la que se obliga a quienes manifiesten su respaldo a favor de algún aspirante a que presenten copia de su credencial para votar vigente, debe entenderse como un requisito razonable, en tanto que tiene el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y,

consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor.

Ello, pues resultaría absurdo hacerlo ante la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

Por tanto, la exigencia establecida en el numeral combatido no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

A lo anterior, debe agregarse que el requisito en comento no es excesivamente gravoso, pues el ciudadano que posea su credencial para votar y decida manifestar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente, de manera fácil e inmediata podrá obtener una copia de dicho documento para presentarlo ante la autoridad correspondiente.

Por consiguiente, este Tribunal Pleno reconoce la validez de la fracción II del artículo 123 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO CUARTO.- IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REGISTRO SI NO REÚNE EL PORCENTAJE REQUERIDO DE FIRMAS.

Por cuanto hace al **artículo 124**, que refiere que “si la solicitud no reúne el porcentaje requerido se tendrá por no presentada”, afirma que vulnera los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que restringe la garantía de audiencia a la que tienen derecho los candidatos independientes.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 124. Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido se tendrá por no presentada.

El precepto impugnado señala que la solicitud de registro como candidato independiente se tendrá por no presentada si no reúne el porcentaje requerido.

El argumento del partido político resulta infundado porque parte de la premisa de que tener por no presentada la solicitud de registro se trata de la imposición de una sanción; sin embargo, el primero de los artículos no contempla ni una sanción administrativa ni una sanción penal, sino un motivo de improcedencia. Por este motivo, no resulta inconstitucional que se tenga por presentada la solicitud de registro si no reúne los requisitos que exige la ley para su trámite.

Por el mismo motivo, al no tratarse de la imposición de una sanción, tampoco resulta necesario que se establezcan las formalidades esenciales del procedimiento cuando la solicitud se tenga por no presentada. Lo anterior, aunado a que el aspirante

cuenta con medios de impugnación en contra de esta determinación en términos del propio Código.

Por consiguiente, este Tribunal Pleno reconoce la validez de la fracción II del artículo 124 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO QUINTO.- CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE LA FÓRMULA DE DIPUTADO CUANDO FALTE EL PROPIETARIO.

En contra del **artículo 129** alega que contiene prohibiciones que limitan el derecho de acceso al cargo de todo ciudadano por igual y sin distinción alguna más que las previstas en la propia Constitución, al “eliminar la posibilidad de los suplentes de acceder a la titularidad de la fórmula (sic) por faltar los propietarios por cualquier causa, principalmente, porque los candidatos son personas y como tal son vulnerables en su integridad física, incluso en su vida, sin embargo ello no debe ser óbice para anular un proyecto político que desde su inicio y hasta el final debe conformarse por un propietario y un suplente”.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 129. Tratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula.

El precepto anterior prevé la cancelación del registro de la fórmula para diputado cuando falta el propietario, lo que el partido político estima inconstitucional por eliminar la posibilidad del suplente de acceder a la titularidad de la fórmula.

Sin embargo, contrario a lo sostenido por el partido político, este Tribunal Pleno considera que dicha norma resulta constitucional, en atención a que la candidatura independiente implica el ejercicio de un derecho individual que se ejerce a título personal y, por ende, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de su postulación si quien fue registrado como candidato se ausenta antes de que se lleve a cabo la elección.

En este sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, en la que se impugnó la falta de regulación para sustituir a los candidatos independientes, se señaló:

“(512) Al respecto, debe tomarse en consideración que las candidaturas independientes representan el ejercicio de un derecho ciudadano y personalísimo y, por tanto, ante la ausencia de la persona que haya sido registrada de manera individual para contender sin partido, carece de sentido proseguir con la candidatura, pues ésta se generó en virtud de un derecho que no puede ni debe adscribirse a otro sujeto.

(513) Lo mismo acontece en el caso de que el registro respectivo se haya llevado a cabo mediante fórmula o planilla pues, en estos supuestos, siguen involucrados derechos personalísimos que son ejercidos de manera conjunta, de forma que la ausencia de alguno de sus integrantes no permite hacer una sustitución parcial.

(514) De esta suerte, toda vez que, se insiste, en las candidaturas independientes se involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de su postulación, si quienes fueron registrados se ausentan en forma definitiva antes de que se lleve a cabo la elección.”

En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez del párrafo tercero del artículo 129 del Código Electoral del Estado de México.

**DÉCIMO SEXTO.- PROHIBICIÓN PARA RECIBIR
APORTACIONES O DONACIONES DE SUS
SIMPATIZANTES.**

En contra del **artículo 138** argumenta que establece un trato inequitativo entre candidatos independientes y partidos políticos, ya que a los primeros se les impide recibir aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie, en cambio, a los segundos, “se les dispensa el pago del impuesto sobre la renta”, porque las aportaciones en dinero que realicen sus simpatizantes son deducibles hasta en un veinticinco por ciento, de conformidad con el artículo 55.2 de la Ley General de Partidos Políticos; diferencia que en su concepto no cumple con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 138. Los candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o jurídica colectiva.

El anterior precepto restringe las fuentes de financiamiento privado de los candidatos independientes, en específico, les prohíbe recibir aportaciones y donaciones en efectivo, metales y piedras preciosas.

La anterior restricción no resulta inconstitucional porque el régimen del financiamiento privado sea más favorable para los partidos políticos que para los candidatos independientes, primero, porque no se puede derivar la inconstitucionalidad del precepto impugnado comparando el régimen de los candidatos independientes con el de los partidos políticos, ya que son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado, como se ha reiterado en los apartados anteriores; y segundo, porque se trata de una restricción razonable instituida en ejercicio de la libertad de configuración de los Estados, con fundamento en la fracción IV del artículo 116 constitucional.

En efecto, se considera que se trata de una restricción razonable, en tanto que está encaminada a garantizar la licitud de los recursos que sean utilizados por los aspirantes y candidatos independientes, a quienes no se les impide recibir aportaciones o donaciones, sino que se les limita a que no lo hagan cuando se hagan a través de los mecanismos indicados.

De tal manera que a juicio de este Tribunal Pleno, el diseño normativo del Código Electoral del Estado de México está encaminado a favorecer el conocimiento certero de los recursos obtenidos dentro del financiamiento privado de los aspirantes y candidatos independientes; en esta lógica, se previó que esto no será posible en caso de que se les permitiera recibir aportaciones o donaciones como las indicadas.

En virtud de lo anterior, se limitó su posibilidad de obtenerlo, a los casos en que la aportación en dinero o en especie no incluyera el efectivo, los metales ni las piedras preciosas, con la intención de conocer el origen y monto de los recursos con los

que cuentan y que, de esta forma, la autoridad pudiera garantizar la eficacia del sistema jurídico electoral del Estado, en lo relativo a este tópico.

Así las cosas, con independencia del trato diferenciado al que alude el partido político, debe concluirse que la medida en comento encuentra una justificación razonable, en tanto que es el mecanismo diseñado por la Legislatura del Estado de México y éste resulta adecuado para asegurar la finalidad mencionada y, de esta forma, respetar los principios que deben regir la materia.

Por tanto, contrariamente a lo señalado por el accionante, lo establecido en el precepto que ahora se combate resulta razonable, ni vulnera el principio de igualdad ni los demás principios que rigen la materia, sino que se prevé con la intención de que los aspirantes y candidatos independientes, y su participación en los procesos electorales, se ajusten a los criterios de certeza y legalidad necesarios para garantizar los principios que rigen la materia.

Similares consideraciones se formularon al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Por estos motivos se reconoce la validez del artículo 138 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO SÉPTIMO.- INCONGRUENCIA DEL RÉGIMEN FISCAL DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES CON EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

A su juicio, el artículo 141 viola los principios de legalidad y certeza por no estar “ajustado” al Código Fiscal de la Federación, ya que los recursos de los candidatos independientes se manejan como si se tratara de un partido político; sin embargo, corren el riesgo de incurrir en faltas y omisiones que podría llevarlos a un posible delito de defraudación fiscal previsto en el artículo 108 del referido ordenamiento.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 141. Para el manejo de los recursos de campaña electoral, se deberá utilizar la cuenta bancaria aperturada a que se refiere este Código, todas las aportaciones deberán realizarse exclusivamente en dicha cuenta, mediante cheque o transferencia bancaria.

El artículo del Código Fiscal de la Federación que menciona es el siguiente:

Artículo 108.- Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente. Se presume cometido el delito de defraudación fiscal cuando existan ingresos o recursos que provengan de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes:

- I. Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$1,369,930.00.***
- II. Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$1,369,930.00 pero no de \$2,054,890.00.***
- III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$2,054,890.00.***

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento.

El delito de defraudación fiscal y los previstos en el artículo 109 de este Código, serán calificados cuando se originen por:

- a) Usar documentos falsos.***
- b) Omitir reiteradamente la expedición de comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos. Se entiende que existe una conducta reiterada cuando durante un período de cinco años el contribuyente haya sido sancionado por esa conducta la segunda o posteriores veces.***
- c) Manifestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan.***
- d) No llevar los sistemas o registros contables a que se esté obligado conforme a las disposiciones fiscales o asentar datos falsos en dichos sistemas o registros.***
- e) Omitir contribuciones retenidas, recaudadas o trasladadas.***
- f) Manifestar datos falsos para realizar la compensación de contribuciones que no le correspondan.***

- g) Utilizar datos falsos para acreditar o disminuir contribuciones.**
- h) Declarar pérdidas fiscales inexistentes.**

Cuando los delitos sean calificados, la pena que corresponda se aumentará en una mitad.

No se formulará querrela si quien hubiere omitido el pago total o parcial de alguna contribución u obtenido el beneficio indebido conforme a este artículo, lo entera espontáneamente con sus recargos y actualización antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio, o medie requerimiento, orden de visita o cualquier otra gestión notificada por la misma, tendiente a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Para los fines de este artículo y del siguiente, se tomará en cuenta el monto de las contribuciones defraudadas en un mismo ejercicio fiscal, aun cuando se trate de contribuciones diferentes y de diversas acciones u omisiones. Lo anterior no será aplicable tratándose de pagos provisionales.

El artículo impugnado obliga a los candidatos independientes a utilizar una sola cuenta bancaria para el manejo de los recursos de la campaña electoral, a la cual deberán realizar todas las aportaciones mediante cheque o transferencia bancaria.

De la lectura del artículo impugnado a la luz de las violaciones alegadas se llega a la convicción de que los argumentos planteados por el partido político resultan infundados, ya que parten de una mera conjetura, en el sentido de que los candidatos independientes podrían incurrir por error en faltas y omisiones en materia fiscal, e incluso a delitos de esta naturaleza, probabilidad que no se advierte que derive en forma inminente del contenido de las normas legales reproducidas al comienzo de

este considerando, sino, en todo caso, de la inobservancia del régimen fiscal al que se encuentran sujetos los candidatos independientes.

Ahora, si bien la legislación electoral no se ocupó de regular con detalle los aspectos tributarios, sobre todo de los derivados de la operación de los recursos financieros depositados en la cuenta bancaria que obligatoriamente deben abrir los candidatos independientes, lo cierto es que no se advierte que por esa sola circunstancia exista el peligro de que incurran en infracciones a las leyes tributarias, y aun en ese supuesto tendrían a su alcance las vías recursales, administrativas y contenciosas para defender sus intereses en el evento en que se les quisiera fincar alguna sanción que consideren indebida.

Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014 28/2014 y 30/2014.

Por estos motivos se reconoce la validez del artículo 141 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO OCTAVO.- FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA.

En contra de los **artículos 145 y 146** plantea una violación al principio de equidad contenido en el artículo 116 constitucional, porque el monto de financiamiento previsto para los candidatos independientes para sus gastos de campaña será el de un partido de nuevo registro, mismo que se distribuirá en su conjunto entre todos los candidatos independientes.

Para ilustrar cuánto les correspondería a los candidatos independientes, calcula que si tres obtuvieran el registro para el cargo de gobernador a cada uno le correspondería el once punto uno por ciento del monto; para diputados locales, con uno por cada uno de los cuarenta y cinco distritos electorales, cero punto setenta y cuatro por ciento a cada fórmula; de igual manera, con uno por cada uno de los ciento veinticinco ayuntamientos, el cero punto dos seiscientos sesenta y cuatro por ciento; y si existiera una candidatura independiente a cualquiera de los cargos antes mencionados, el Código impugnado lo limita a recibir no más del cincuenta por ciento del financiamiento disponible.

Los artículos impugnados son los siguientes:

Artículo 145. Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

Artículo 146. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:

- I. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Gobernador.***
- II. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputados locales.***
- III. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas a integrar los ayuntamientos.***

En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.

El primero de los artículos impugnados establece que los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamientos público; y el segundo de ellos señala que el monto de financiamiento para los candidatos independientes para gastos de campaña será el de un partido de nuevo registro, el cual se distribuirá entre todos los candidatos independientes.

Como también en este apartado deriva la inconstitucionalidad del precepto impugnado comparando el régimen de los candidatos independientes con el de los partidos políticos, los argumentos que se plantean resultan infundados, ya que son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado; aunado a que las legislaturas de los Estados cuentan con libertad para configurar la forma en que se distribuirá el financiamiento de los candidatos independientes, en términos del inciso k) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que ordena que en sus constituciones y leyes electorales “(s)e regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público”, como fue señalado en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014; y en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.

Cabe recordar que en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, el Tribunal Pleno sostuvo que el artículo 116 de la Constitución Federal dispone que las

constituciones y leyes estatales en materia electoral deben garantizar el derecho de los candidatos independientes a recibir financiamiento público en los términos establecidos en la propia Constitución y las leyes correspondientes y, al respecto, no debe soslayarse que el inciso g) de la Base IV del precepto referido prevé que los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias y las tendentes a la obtención del voto.

Así, si los preceptos mencionados permiten advertir que el financiamiento público de los candidatos independientes en los Estados debe ajustarse a lo previsto en la propia Constitución Federal, y en ella se dispone que éste será equitativo en el caso de los partidos políticos que, por su naturaleza, son los que normalmente lo reciben, entonces es inconcuso que esta previsión también tenía que considerarse para distribuirlo en el caso de los candidatos ciudadanos.

Así las cosas, conforme a lo anterior, y en ejercicio a la libertad de configuración con la que cuenta sobre el particular, al no indicarse en el propio texto de la Constitución Federal un parámetro sobre el particular, el legislador del Estado de México consideró que la manera más adecuada de garantizar la equidad referida fue equiparar a los candidatos independientes con los partidos de nueva creación para estos efectos y, por tanto, sujetarlos a las reglas previstas, sobre el particular, en relación con ellos.

Por tanto, como se adelantó, contrariamente a lo establecido por el accionante, la asimilación realizada en el Código Electoral del Estado de México entre partidos de nueva creación y

candidatos independientes para efectos de la distribución del financiamiento público, no viola el principio de equidad contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Además, en relación con lo anotado, debe decirse que no se halla inconveniente alguno en que, conforme al modelo normativo establecido, las candidaturas independientes prorraten entre sí las prerrogativas que les correspondan en conjunto, de forma que entre más postulaciones se registren, será menor el apoyo económico, por lo que tampoco por esta razón se vulnera el principio de equidad previsto en sede constitucional.

Por este motivo se reconoce la validez de los artículos 145 y 146 del Código Electoral del Estado de México.

DÉCIMO NOVENO.- TOPE DE GASTO PARA EL FINANCIAMIENTO PRIVADO.

El **artículo 137** lo impugna por vulnerar el principio de equidad, esto, por la desproporción del financiamiento público que reciben los candidatos independientes en comparación con los partidos políticos, ya que el financiamiento privado (constituido por las aportaciones que realicen los candidatos independientes y sus simpatizantes) de los primeros no podrá rebasar el diez por ciento del tope de gastos para la elección de que se trate; mientras que los partidos pueden recibir, por aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para actividades ordinarias y precampañas, y hasta el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior de aportaciones de

candidatos, con la posibilidad de ser deducibles del impuesto sobre la renta hasta en un veinticinco por ciento.

Además, considera que los recursos públicos asignados solo en periodo de campaña a los aspirantes a candidatos independientes son insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos, quienes gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral de que se trate. Aunado a que la legislación no considera que los candidatos independientes al cargo de gobernador, por lo que representa el mismo, erogarán muchos más gastos que los candidatos a los cargos de diputados o de ayuntamientos; por lo cual estima vulnerado el principio de equidad, pues no reciben financiamiento de manera igualitaria a pesar de ser considerados por la Constitución como partidos políticos de nueva creación.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 137. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

El texto del artículo impugnado limita el financiamiento privado al diez por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate, lo cual se considera inequitativo en comparación con el financiamiento público y privado que pueden recibir los partidos políticos.

De tal manera que como también en este apartado deriva la inconstitucionalidad del precepto impugnado comparando el régimen de financiamiento de los candidatos independientes con

el de los partidos políticos, los argumentos que se plantean resultan infundados, ya que son formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado; aunado a que las legislaturas de los Estados cuentan con libertad para configurar el régimen de financiamiento de los candidatos independientes, en términos del inciso k) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que ordena que en sus constituciones y leyes electorales “(s)e regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público”, como fue señalado en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014; y en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.

Finalmente, al igual que en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, en el presente caso también debe declararse infundado el argumento relativo a que los candidatos independientes cuentan con recursos públicos sólo en periodo de campañas, y que esto provoque que sean insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos, que gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral respectivo.

Lo anterior, porque dicha situación obedece a la naturaleza y fines de ambos sujetos jurídicos establecidos en los artículos 35 y 41 constitucionales, a los que se ha aludido con anterioridad en esta ejecutoria, que permiten determinar que los candidatos ciudadanos no tienen la permanencia de los partidos políticos y, por tanto, no podría dárseles un trato igualitario.

En esta lógica, toda vez que en el Estado de México los ciudadanos adquieren el carácter de candidatos independientes hasta que son registrados por la autoridad electoral, y es entonces cuando pueden tomar parte en la contienda comicial, resulta razonable y justificado que sea hasta entonces que se les otorguen los recursos públicos y demás prerrogativas que resulten necesarias para que pueda ejercer su derecho de manera eficaz.

Por este motivo se reconoce la validez del artículo 137 del Código Electoral del Estado de México.

VIGÉSIMO.- DESCUENTO DEL CÓMPUTO DE LOS VOTOS EMITIDOS A FAVOR DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

En contra del **artículo 166** alega violación del segundo párrafo del artículo 41 y la fracción II del artículo 35 constitucional y el artículo 3 y el inciso b) del 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, por cuanto hace a la contabilidad de los votos emitidos en las urnas y su asignación –de diputados por el principio de representación proporcional–, al señalar que “no serán contabilizados los votos recibidos a favor de candidatos independientes”

Sobre la violación al segundo párrafo del artículo 41 constitucional, argumenta que el significado de su texto, cuando establece que la celebración de elecciones en la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo serán auténticas, es “que la voluntad de los votantes cuente y se refleje de manera cierta y positiva en el resultado de los comicios”; y sobre la violación a la

fracción II del artículo 35 constitucional, afirma que “la voluntad del electorado no puede verse frustrada por la nula contabilidad de su voto cuando este sea emitido a favor de una candidatura independiente”.

También sostiene que se vulnera el fin de “velar por la autenticidad y efectividad del sufragio” conferido al Instituto Nacional Electoral, de acuerdo al texto denominado “Principios y Fines del Instituto Federal Electoral. Curso de Inducción”, que considera aplicable por tratarse del mismo fin, donde señala que *“...es uno de los principios sobre los que forjó nuestro actual Estado nacional: el sufragio efectivo; por ello la acción del Instituto en este rubro recibe por mandato de ley, la trascendente encomienda de organizar los procesos electorales, es decir, el Instituto debe comprometerse con todas las acciones y necesidades ciudadanos en torno al acto de sufragar, sin importar el sentido en el que este se emita. El Instituto es el responsable de organizar las elecciones federales; el resultado es inherente a los partidos políticos y a la preferencia comicial de los ciudadanos. De manera adicional al encomendársele velar por la autenticidad del voto, el Instituto se obliga a observar cuidadosamente cómo, cuándo, dónde y quién emite el voto, sin dejar dudas sobre su naturaleza, forma y ejecución. La efectividad del sufragio presupone origen preciso, cuantificación exacta e irrestricto respeto al sentido en el que se emite; o sea, conocimiento efectivo de la calidad legal de quien lo emite, contabilidad cabal de todos y cada uno de los votos emitidos y asignación clara del voto al destinatario que el elector haya seleccionado, es decir, autenticidad y efectividad del sufragio...”*.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 166. Para determinar la votación válida efectiva que servirá de base para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en términos de lo previsto por la Constitución Local y este Código, no serán contabilizados los votos recibidos a favor de candidatos independientes.

El precepto anterior señala que no serán contabilizados los votos recibidos a favor de candidatos independientes para determinar la votación válida efectiva que servirá de base para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Contrario a lo sostenido por el partido político, dicho precepto resulta congruente con la naturaleza de las candidaturas independientes y el objeto y fin del principio de representación proporcional.

En relación con el principio referido, este Tribunal Pleno ha sostenido que mediante el mismo se atribuye a cada partido el número de representantes que corresponda a los votos emitidos en su favor, como se corrobora con el criterio de la tesis jurisprudencial P./J. 67/2011 de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."³⁷.

³⁷ **Texto:** "Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados

Respecto al mismo principio, este Tribunal Pleno también ha sostenido que tiende a garantizar la representatividad y pluralidad de los órganos legislativos, pues permite que formen parte de esa integración los candidatos de los partidos minoritarios, e impide, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación, como consta en el criterio plasmado en la tesis P./J. 69/98 de rubro: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.”³⁸.

De tal manera que para garantizar la efectividad del principio en cita es indispensable que se determine con claridad el número de votos que respaldan a cada instituto político que tomará parte en el proceso de asignación correspondiente, pues sólo así podrá determinarse correctamente la fuerza electoral con la que cuentan

electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.”

³⁸ Texto: “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 sobrerrepresentación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.”

y, en consecuencia, su representatividad, lo cual no sería posible si se toma en consideración la suma total de los votos contabilizados a favor de los candidatos independientes, pues estos, por su misma naturaleza, no representan a ningún instituto político.

De tal manera que no resulta inconstitucional que los votos emitidos a favor de los candidatos independientes no se computen para determinar la votación válida efectiva que servirá de base para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Por estos motivos se reconoce la validez del artículo 166 del Código Electoral del Estado de México.

VIGÉSIMO PRIMERO.- ACCESO DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LA RADIO Y TELEVISIÓN.

El artículo 150 lo impugna por vulnerar el principio de equidad entre candidatos independientes y partidos políticos, al señalar que al conjunto de candidatos independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y televisión como si se trata de un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos.

El artículo impugnado es el siguiente:

Artículo 150. El conjunto de candidatos independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y la televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal.

Los candidatos independientes solo tendrán acceso a radio y televisión en campaña electoral.

El artículo impugnado contempla la regla para que los candidatos independientes accedan a la radio y televisión. Para estos efectos, prevé que el conjunto de candidatos independientes accederán a estos medios de comunicación como si se trata de un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos.

En la sesión pública ordinaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos de octubre de dos mil catorce, se sometió a consideración de sus integrantes una propuesta reconociendo la validez de los preceptos impugnados, argumentando que la inconstitucionalidad del precepto impugnado se planteaba comparando el régimen de los candidatos independientes con el de los partidos políticos, aunado a que las legislaturas de los Estados cuentan con libertad para configurar las prerrogativas de los candidatos independientes el inciso k) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que ordena que en sus constituciones y leyes electorales “(s)e regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión”, la cual se modificó para reconocer su validez a la luz del artículo 41, fracción III, Apartado A, incisos e) y f) de la Constitución Federal, por ser el precepto que regula el acceso de los candidatos independientes a la radio y televisión; sin embargo, se desestimó la propuesta por seis votos a favor de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Jorge

Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto G. Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza (Presidente), en contra de cuatro votos de los señores Ministros Margarita Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente).

Por consiguiente, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 150 del Código Electoral del Estado de México.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- POSTULACIÓN DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Por su parte, el **Partido Acción Nacional** afirma que la **fracción I del artículo 25 del Código Electoral del Estado de México** viola el segundo párrafo del artículo 116 Constitución Federal, en la parte que señala que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, ya que en la fracción impugnada se establece un requisito menor al que señala la Constitución local para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en la medida que en la fracción II del artículo 39 de ésta última se exige “acreditar la postulación de candidatos propios de mayoría relativa en por lo menos 30 distritos electorales”, y en la norma impugnada se señala que dicha acreditación podrá hacerse “bajo cualquier modalidad”.

Por este motivo, sostiene que “se pretende burlar a la Constitución local estableciendo un elemento de laxitud que rompa la rigidez del artículo 39 de la Carta Magna Local”; y que “si el Constituyente permanente del Estado de México hubiese buscado que la postulación necesaria de treinta candidatos a diputados de mayoría relativa fuese por cualquier modalidad, así debería haber distinguido”. En este sentido, sostiene que “tener candidatos bajo cualquier modalidad permite que sin tener sus propios candidatos mediante alguna forma de asociación con otra partido político simule su presencia y fuerza política en la entidad”.

El precepto cuya invalidez se demanda del Código Electoral del Estado de México señala:

Artículo 25. Para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, el partido político de que se trate deberá:

I. Acreditar, bajo cualquier modalidad, la postulación de candidatos de mayoría relativa, en por lo menos, treinta distritos electorales, considerando para ello, un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restantes con candidatos del género opuesto.

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

Por su parte, el artículo 116 de la Constitución Federal en la parte que interesa, establece:

“Artículo 116. [...]”

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

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

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Ahora, la fracción II del artículo 39 de la Constitución Política de la propia entidad, con el cual, el partido promovente aduce incongruencia, señala:

Artículo 39.- La Legislatura del Estado se integrará con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se efectuará conforme a las siguientes bases:

(REFORMADA, G.G. 24 DE JUNIO DE 2014)

...II. Para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional, el partido político de que se trate deberá acreditar la postulación de candidatos propios de mayoría relativa en por lo menos 30 distritos electorales y de haber obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que haya obtenido;

Como puede notarse, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, las entidades federativas tienen la obligación de integrar sus legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las legislaturas locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios.

En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las legislaturas estatales, las que sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de

diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.

El criterio anterior se encuentra plasmado en la tesis jurisprudencial P./J. 67/2011 de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.”³⁹.

En este sentido, las citadas disposiciones de la Constitución Política local regulan los requisitos que rigen en el Estado de México para que los partidos políticos puedan acceder a la

³⁹ **Texto:** “Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.”.

asignación de diputaciones bajo el principio de representación proporcional.

Al efecto, y en lo que al caso interesa, la Constitución local prevé los siguientes requisitos:

- a) La postulación de **candidatos propios** de mayoría relativa en por lo menos treinta distritos electorales, y
- b) La obtención de al menos el tres por ciento de la votación válida emitida.

Por su parte el precepto secundario estatal impugnado fija como requisitos:

- a) La postulación **“bajo cualquier modalidad”** de candidatos de mayoría relativa, en por lo menos, treinta distritos electorales
- b) Que el cincuenta por ciento de sus candidatos propietarios y suplentes sean de un mismo género, y el otro cincuenta por ciento restante sean del género contrario
- c) La obtención de al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado.

De esta relación se puede advertir que la inconstitucionalidad que se atribuye a la norma impugnada parte de una antinomia con la norma fundamental local, en tanto parecen regular un mismo supuesto de manera diferenciada, esto es, en el establecimiento de la modalidad de postulación de candidatos de mayoría relativa, en la medida que la norma suprema local condiciona el acceso de los partidos políticos a las

curules de representación proporcional a la postulación de determinado número de **“candidatos propios”** por el principio de mayoría relativa; y la norma impugnada establece como regla la propuesta de candidatos **“bajo cualquier modalidad”**, lo cual, a juicio del partido accionante flexibiliza la normativa constitucional estatal.

A juicio de este Tribunal Pleno no se actualiza la contradicción alegada, en tanto que una interpretación armónica y sistemática de ambos preceptos lleva a declarar infundado el concepto de invalidez propuesto, como se verá a continuación.

En efecto, cuando la Constitución local hace referencia en su artículo 39 al requisito de postulación de **“candidatos propios”**, debe entenderse que se refiere a aquellos que, cumpliendo los requisitos partidarios y legales, son registrados por un instituto político como sus candidatos, con independencia de la modalidad específica bajo la cual decida al final participar dicho partido en un proceso electoral determinado; es decir, la candidatura de un ciudadano bajo el sistema de partidos políticos será propia de cada uno de ellos que decida postularlo.

Bajo esta premisa, hace sentido la previsión contenida en el precepto cuya invalidez se demanda, en tanto que, precisamente, considera como propio del partido al candidato que postula, con independencia de la modalidad de asociación partidaria bajo la cual participe, lo anterior, con el efecto de tomarlo en consideración para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Una interpretación diversa a la anterior, esto es, considerar que la expresión “***candidatos propios***” está limitada a que un candidato solamente puede ser postulado por un solo partido a la vez, haría nugatorio el sistema de asociación partidaria que prevé la Ley General de Partidos Políticos (coaliciones), o la que en su caso pudiera establecer la propia legislación estatal.

En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez del artículo 25, fracción I, del Código Electoral del Estado de México.

VIGÉSIMO TERCERO.- TRANSFERENCIA O DISTRIBUCIÓN DE VOTOS ENTRE PARTIDOS COALIGADOS.

De igual manera, el **Partido Acción Nacional** afirma que el **párrafo segundo de la fracción XI del artículo 75, el párrafo quinto de la fracción II del artículo 358 y el párrafo quinto de la fracción II del artículo 373 del Código Electoral del Estado de México**, violan los artículos 1º, 14, 16, 40 y 41 (párrafo primero), 105 fracción II (párrafo cuarto), 115 (párrafo primero), 116 (párrafo segundo) fracción IV, y 133, así como los principios del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible, y diversos tratados internacionales (artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), porque permite fraccionar el sufragio entre partidos coaligados, cuando en su mayoría la legislación federal [artículo 87, numerales 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos y los artículos 12.2 y 311 inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales] tiene el propósito de prohibir la transferencia o

distribución de votos entre partidos coaligados; y los artículos impugnados la contemplan.

Por estos motivos, también solicita la inaplicación de los artículos impugnados en las fracciones citadas “por representar un fraude a la ley que distorciona (sic) el sistema de partidos políticos”.

Los artículos impugnados son los siguientes:

Artículo 75. La formación de coaliciones se sujetará a las siguientes bases:...

XI. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto al candidato de coalición, lo que deberá consignarse en un apartado específico del acta de escrutinio y computo (sic) correspondiente.

En su caso, se sumaran (sic) los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital o municipal de tales votos se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignaran (sic) a los partidos de más alta votación. Este cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Artículo 358. Iniciada la sesión en ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos. El Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección de diputados, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:...

II. Abrirá los paquetes que aparezcan sin alteración, siguiendo el orden numérico de las casillas; se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de casilla con los resultados que de la misma obren en poder del presidente del consejo distrital, y si los resultados de ambas actas coinciden, se asentarán en las formas establecidas para ello.

El Consejo Distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla, cuando existan objeciones fundadas.

El nuevo escrutinio y cómputo se hará conforme lo siguiente:

El secretario del consejo, abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 334 de este Código. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos.

En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Artículo 373. *Iniciada la sesión, en ningún caso, se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos. El Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección de miembros de ayuntamientos, practicando sucesivamente las operaciones siguientes:...*

II. *Abrirá los paquetes que aparezcan sin alteración, siguiendo el orden numérico de las casillas y tomará nota de los resultados que consten en las actas finales de escrutinio contenidas en los expedientes.*

El Consejo Municipal deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla cuando existan objeciones fundadas.

El nuevo escrutinio y cómputo se hará conforme lo siguiente:

El secretario del Consejo, abrirá el paquete en cuestión, cerciorándose de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 334 de este Código. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente. De igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el Consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos.

En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado

correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición, de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Como se advierte, los preceptos impugnados prevén una modalidad de escrutinio y cómputo de los votos para el caso de coaliciones, en el supuesto de que se hubiesen marcado los emblemas de dos o más partidos coaligados en una misma boleta; conforme a la cual los votos deben ser considerados válidos para el candidato postulado y contar como un solo voto, sin que puedan tenerse en cuenta para efectos de representación proporcional y otras prerrogativas.

En esta medida, el partido promovente impugna los numerales anteriores por considerar que resulta violatorio de los principios rectores del sufragio; por constituir un fraude a la ley que distorsiona el sistema democrático; por vulnerar el principio de certeza, en cuanto a la voluntad del elector; y por configurar un abuso de derecho.

En la sesión pública ordinaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos de octubre de dos mil catorce, se sometió a consideración de sus integrantes una propuesta declarando la invalidez de los preceptos impugnados planteando la falta de competencia de las legislaturas estatales para regular la materia de coaliciones, por ser competencia del Congreso de la Unión, aun y cuando su legislación sólo reproduzca o reitere el contenido de la legislación de éste órgano legislativo; sin embargo, se desestimó la propuesta por siete votos a favor de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena,

José Ramón Cossío Díaz, Margarita Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), Alberto G. Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza (Presidente) en contra de tres votos de los señores Ministros Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales.

Por consiguiente, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con los artículos 75, fracción XI, párrafo segundo, 358, fracción II, párrafo quinto, y 373, fracción II, párrafo quinto, esto por lo que se refiere al planteamiento relativo a que el Congreso del Estado de México carece de competencia para legislar en materia de coaliciones.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Son procedentes, pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y 60/2014.

SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 119, 121, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 167, contenidos en el Libro Tercero del Código Electoral del Estado de México.

TERCERO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad 60/2014 en relación con los artículos 75, fracción XI, párrafo segundo, 358, fracción II, párrafo quinto, y 373, fracción II, párrafo quinto, éstos por lo que se refiere al planteamiento relativo a que el Congreso del Estado de México carece de competencia para legislar en materia de coaliciones, y 150 del Código Electoral del Estado de México.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 16, 23, 25, fracción I, 97, 99, 100, 101, 106, 108, 113, 114, 117, 118, 120, 122, 123, 124, 129, párrafo tercero, 137, 138, 141, 145, 146 y 166 del Código Electoral del Estado de México.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión metodológica.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando cuarto, relativo a la precisión de las normas generales impugnadas.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo tercero, consistente en declarar la invalidez de los artículos 75, fracción XI, párrafo segundo, 358, fracción II, párrafo quinto y 373, fracción II, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de México, por lo que se refiere a la incompetencia del Congreso del Estado de México para regular en materia de coaliciones. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 150 del Código Electoral del Estado de México. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco

González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto particular.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos respectivos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, consistente en reconocer la validez del artículo 16 del Código Electoral del Estado de México. Los señores Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, Cossío Díaz, Franco González Salas en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del artículo 23 del Código Electoral del Estado de México. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y

Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 25, fracción I, del Código Electoral del Estado de México a través de una interpretación conforme. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando octavo, consistente en reconocer la validez de los artículos 97, 99, 100 y 101 del Código Electoral del Estado de México. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 106 del Código

Electoral del Estado de México. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva, respecto de la propuesta del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 108 del Código Electoral del Estado de México. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de la Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando noveno, consistente en reconocer la validez de los artículos 113 y 114 del Código Electoral del Estado de México. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), numeral 2, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales en contra del artículo 118, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza respecto de la propuesta del considerando décimo primero, consistente en reconocer la validez de los artículos 117, 118 y 120 del Código Electoral del Estado de México.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de las propuestas de los considerandos décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno y vigésimo consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 122, 123, 124, 137, 138, 141, 145 y 166 del Código Electoral del Estado de México.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del considerando décimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 129, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado de México. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a las sesiones de primero y dos de octubre de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

PRESIDENTE

JUAN N. SILVA MEZA

PONENTE

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014, fallada el dos de octubre de dos mil catorce: **PRIMERO.** Son procedentes, pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y 60/2014. **SEGUNDO.** Se sobresee respecto de los artículos 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 119, 121, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 167, contenidos en el Libro Tercero del Código Electoral del Estado de México. **TERCERO.** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad 60/2014 en relación con los artículos 75, fracción XI, párrafo segundo, 358, fracción II, párrafo quinto, y 373, fracción II, párrafo quinto, éstos por lo que se refiere al planteamiento relativo a que el Congreso del Estado de México carece de competencia para legislar en materia de coaliciones, y 150 del Código Electoral del Estado de México. **CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 16, 23, 25, fracción I, 97, 99, 100, 101, 106, 108, 113, 114, 117, 118, 120, 122, 123, 124, 129, párrafo tercero, 137, 138, 141, 145, 146 y 166 del Código Electoral del Estado de México. **QUINTO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **CONSTE.**

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2014 Y SU ACUMULADA 60/2014 CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE DOS DE OCTUBRE DE DOS MIL CATORCE.

En el presente voto desarrollo las razones por las cuales comparto la conclusión alcanzada el día de hoy por este Tribunal Pleno respecto de la validez del artículo 23 del Código Electoral del Estado de México, el cual establece, en la parte conducente, que “[l]os pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

Contra lo alegado por la accionante, este Pleno determinó que la porción normativa impugnada no presenta un déficit regulatorio en detrimento de la seguridad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas. Si bien coincido con varias de las premisas desarrolladas en la ejecutoria, no comparto la conclusión que los procesos de elección de representantes indígenas sean irrelevantes para la materia electoral, pues ello corresponde al ámbito del derecho “orgánico municipal” regido por normas constitucionales diversas.

No puedo compartir esta distinción formal, porque tiene el propósito de restringir los principios constitucionales electorales a un ámbito material restringido, que de sostenerse impediría a este Tribunal Constitucional confrontar normas municipales de carácter orgánico a dicho conjunto de principios.

En mi opinión, lejos de sostener una distinción formal tajante entre la materia electoral y la municipal, este Tribunal debe analizar caso por caso la pertinencia de evaluar una norma secundaria a la luz de los principios

constitucionales en función de su relevancia material para lo electoral. Por tanto, no comparto las razones de la mayoría en este aspecto.

Sin embargo, coincido con la conclusión de validez, pues sostengo que la norma no incurre en ningún déficit regulatorio. Como se establece en la ejecutoria, la norma responde las interrogantes regulatorias de la accionante y, en todo caso, lo que impugna es que la norma impugnada no recoja el modelo regulatorio exhaustivo preferible en su opinión, lo que no puede considerarse como un vicio de validez constitucional.

Por otra parte, en el presente voto desarrollo las razones por las cuales disiento de la determinación de la mayoría de reconocer la validez de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), numeral 2, del Código Electoral del Estado de México.

El primero de los dispositivos establece que “[l]os dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.” El segundo dispone que los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán acompañar la solicitud con manifestación de “[n]o ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en este Código.”

No puedo compartir la declaratoria de validez de estas porciones normativas, ya que, en mi opinión, violan el derecho de las personas de acceder a una candidatura independiente.

Los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación,

registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta, pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

La distinción entre requisitos de elegibilidad y los demás requisitos y bases de registro se fundamenta en el texto literal del artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, pues, por una parte establece que es un derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular, “teniendo las calidades que establezca la ley”; por el otro, la norma establece el derecho de solicitar el registro de candidatos independientes cuando se cumplan “con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”. Los primeros atienden a los atributos de los ciudadanos que deben reunir para lograr el registro como candidatos independientes; los segundos se refieren a requisitos referidos a cuestiones externas a los atributos personales de los aspirantes, por lo que no inciden en la titularidad del derecho humano.

Los requisitos de elegibilidad deben controlarse con escrutinio estricto porque al configurarlos el legislador se ubica en la posición de diseñar categorías de potenciales competidores en las contiendas electorales, en las que podrá ubicar a los ciudadanos de acuerdo al criterio de clasificación que escoja; dicho poder de configuración irradia sus efectos en las

precondiciones de la competencia electoral y al excluir a una categoría de sujetos, el legislador puede beneficiar a un grupo político en detrimento de otros.

Con ello, el legislador podría lograr la exclusión de toda una categoría de ciudadanos, visto como potenciales competidores de los actuales y temporales representantes populares, bajo la regla de mayoría, impidiéndoles lograr su registro como candidatos independientes bajo su legal inelegibilidad.

Sobre estas bases, las candidaturas independientes, como están previstas en la Constitución, deben interpretarse como un instrumento normativo para avanzar un gobierno democrático, en el cual el poder público no sólo se encuentra disponible para algunos segmentos mayoritarios representados por la estructura partidaria, sino también para permitir la deliberación democrática entre sectores de la población, que de otra forma no podrían hacer valer su voz en el proceso electoral, dando acceso a la contienda electoral a visiones representables por un candidato independiente que no tuvo cabida en un partido político, a través de quien cierto segmento de la sociedad puede hacer valer sus puntos de vista en el mercado de las ideas.

En suma, el derecho de los ciudadanos a candidaturas independientes debe controlarse desde una perspectiva funcional, entendiendo que no sólo se protege un espacio para el desarrollo de la autonomía de la persona, sino también las precondiciones de un sistema democrático funcional; esta perspectiva funcional de los derechos a la luz de un determinado modelo democrático ha sido reiterado en diversos precedentes. Por ejemplo, se ha establecido que los derechos constitucionales a votar y ser votado guardan una relación de interdependencia no sólo con otros derechos como el de libertad de expresión y de asociación, sino con las cláusulas estructurales,

como la democrática, que obligan a esta Corte a adoptar una interpretación funcional de su contenido.¹

Con ello, se deben someter a escrutinio los requisitos exigidos a los aspirantes a dichas candidaturas con el fin de determinar si se erigen como “barreras de entrada” injustificadas a un espacio de competencia electoral, que controlado regularmente por los partidos políticos podrían responder a sus incentivos de desplazar a sus competidores y generar fenómenos de blindaje.

Con este modelo, esta Corte debe controlar la justificación de las barreras de entrada, con un escrutinio más estricto a medida que el legislador no sólo regule requisitos y bases que ordenen el registro de los candidatos, sino regule las condiciones de elegibilidad, con lo cual puede desplazar a una categoría de competidores de la contienda.

Así, como los jueces controlan la regulación de los mercados, cuidando que el estado no imponga barreras de entrada que excluya a determinados sujetos de la competencia, en el mercado político debemos controlar que los aspirantes a las candidaturas independientes no sean excluidos de competir injustificadamente por la representación popular.

¹ Ver la jurisprudencia 83/2007 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 984 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.”

Antes de introducirse en el texto constitucional las candidaturas independientes, este Pleno determinó que las normas constitucionales debían interpretarse de manera funcional a la luz del modelo democrático que consagra nuestro sistema constitucional. Así, se dijo que “bajo una interpretación funcional de las disposiciones aplicables, el Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, un sistema de partidos políticos plural y competitivo, habida cuenta que éstos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho.”

Sólo por cuanto a su metodología interpretativa, véase la ahora superada tesis de jurisprudencia por el nuevo contenido constitucional, 59/2009 de este Pleno, visible en la página 1353 del Tomo XXX (julio de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDIARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS.”

Ciertamente esta Corte no podría determinar el grado apropiado de calidad de la competencia política. Ello corresponde determinarlo a las leyes de cada estado dentro de un ejercicio válido de experimentación democrática, por lo que se reitera que los congresos locales gozan de libertad configurativa; sin embargo, sí se puede establecer cuando se erigen barreras de entrada que resultan injustificadas. No se puede exigir un máximo de calidad, pero sí un mínimo. Ciertamente no se puede determinar en sede judicial cuántos candidatos independientes son suficientes en cada contienda electoral para garantizar una apropiada calidad del proceso político, pero, se insiste, esta Corte sí puede controlar la calidad de la competencia, si se excluyó a una categoría de sujetos de manera injustificada.

En suma, la revisión de la validez de los requisitos legales impuestos por los congresos locales no sólo debe pasar por verificar si imponen restricciones sobre el derecho de las personas a ser votados a través de una candidatura independiente, por lo que no resulta determinante que en otros precedentes un mismo requisito de elegibilidad haya sido declarado válido, sino también es necesario el sentido que adquiere esa norma en su contexto legislativo concreto y determinar contextualmente si se imponen barreras de entrada injustificables al proceso electoral para las voces minoritarias agrupadas alrededor de esa candidatura, lo que concomitantemente podría permitir analizar si el legislador ha discriminado en contra de los votantes cuyas preferencias residen fuera de los partidos políticos existentes.

Las leyes cuya validez se controla son aprobadas por los representantes populares que, en su mayoría pertenecen a partidos políticos, por tanto, esta Corte debe cuidar que dichas leyes no sirvan de instrumento de protección de esos partidos políticos para no competir con los candidatos independientes en condiciones equitativas. La existencia de incentivos del legislador para desplazar a los competidores minoritarios de los partidos políticos debe alertar a esta Corte para controlar con sumo cuidado la

validez de las leyes, cuando se alegue en los juicios un efecto de desplazamiento o exclusión.

Pues bien, aplicadas las anteriores consideraciones al presente caso, concluyo que las normas impugnadas resultan inconstitucionales por no superar el escrutinio estricto de regularidad constitucional.

Ello, pues analizada la norma en su contexto legal específico, a la luz de la integridad de la regulación del legislador, se concluye que si bien atiende a una finalidad imperiosa constitucionalmente legítima, no obstante, no constituye la medida menos gravosa disponible, al existir en la misma legislación local otras menos restrictivas para abordar el mismo propósito. Si el legislador pretende evitar la indebida influencia de determinados funcionarios o miembros de partidos para hacerse de una candidatura independiente, ello se logra a través de imponer requisitos de transparencia en gastos y de las formas de obtención de los apoyos, más no excluyendo de un proceso electoral completo a esas personas, inhabilitándolas para hacer valer sus puntos de vista en el mercado electoral. Por tratarse de requisitos sobre-excluyentes, considero que las normas deben declararse inválidas.

Finalmente, en el presente voto formulo las razones que me llevan a disentir de la mayoría de reconocer la validez del artículo 129 del Código Electoral del Estado de México, el cual establece que “[t]ratándose de la fórmula de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula.”

Con base en las mismas razones desarrolladas en el apartado anterior, considero que la medida impugnada no supera un estándar de razonabilidad, ya que el legislador local falla en ofrecer las razones justificantes de una medida que busca cancelar una opción política de manera total para participar en una contienda electoral.

El suplente puede ingresar a sustituir al propietario de una candidatura independiente, entendiendo que el registro de la fórmula se realiza considerando que ambos representan una misma opción de oferta política en el mercado electoral, por lo que la determinación legislativa de cancelar totalmente esa opción ante la mera falta del propietario debe activar las facultades de escrutinio del tribunal constitucional para efectos de evaluar la razonabilidad de la decisión legislativa. Como en la especie no se desprenden razones justificantes suficientes, estimo que la medida debe declararse inconstitucional, pues impide que la ciudadanía tenga a su alcance una opción política debidamente registrada sin importar las razones que lleven a un propietario a ausentarse. Si existen razones sólidas que llevan a un propietario a ausentarse, el suplente debe tener la posibilidad de tomar su lugar y permitir a la ciudadanía contar con la oferta política representada por la fórmula.

MINISTRO:

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

DGS